RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Autorité de la concurrence

Décision n° 26-MC-03 du 21 octobre 2026 relative à des demandes de mesures conservatoires présentées par les sociétés Mayotte Très Haut Débit et Réunicable et par le Département-Région de Mayotte*

L'Autorité de la concurrence (section IB),

Vu les lettres enregistrées le 4 novembre 2025 sous les numéros 25/0066 F et 25/0067 M, par lesquelles les sociétés Mayotte Très Haut Débit et Réunicable ont saisi l'Autorité de la concurrence de pratiques mises en œuvre par les sociétés Orange SA et Orange Concessions dans le secteur des communications électroniques fixes et ont sollicité, en outre, le prononcé de mesures conservatoires ;

Vu les lettres en date du 6 mars 2026, enregistrées sous les numéros 26/0008 F et 26/0009 M, par lesquelles le Département-Région de Mayotte a saisi l'Autorité de la concurrence de pratiques mises en œuvre par ces mêmes sociétés dans le secteur des communications électroniques et a sollicité, en outre, le prononcé de mesures conservatoires ;

Vu le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 102 ;

Vu le livre IV du code de commerce, et notamment son article L. 420-2 ;

Vu les avis n° 2026-0112-RDPI du 29 janvier 2026 et n° 2026-0724-RDPI du 21 avril 2026 de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse portant, respectivement, sur la saisine des sociétés Réunicable et Mayotte Très Haut Débit et sur la saisine du Département-Région de Mayotte relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de l'internet haut débit et très haut débit à Mayotte ;

Vu la décision du 19 mars 2026 par laquelle le rapporteur général adjoint a procédé à la jonction de l'instruction des affaires enregistrées sous les numéros 25/0066 F-25/0067 M et 26/0008 F-26/0009 M ;

Vu les observations présentées par les sociétés Mayotte Très Haut Débit et Réunicable, par le Département-Région de Mayotte et par la société Orange SA ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Les représentants de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse entendus sur le fondement des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Les rapporteurs, le rapporteur général adjoint, les représentants des sociétés Mayotte Très Haut Débit et Réunicable, du Département-Région de Mayotte et de la société Orange SA, ainsi que le commissaire du Gouvernement entendus lors de la séance de l'Autorité de la concurrence du 7 juillet 2026 ;

Adopte la décision suivante :

*version publique

Résumé[1]

Aux termes de la présente décision, l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») prononce des mesures conservatoires à l'encontre de la société Orange SA (ci-après « Orange »).

L'Autorité a été saisie, d'une part, par les sociétés Mayotte Très Haut Débit et Réunicable (ci-après ensemble « Mayotte THD ») et, d'autre part, par le Département-Région de Mayotte (ci-après « le Département ») de pratiques mises en œuvre par Orange dans le secteur des communications électroniques. Ces saisines, assorties de demandes de mesures conservatoires, dénoncent la décision d'Orange de déployer, à compter de mars 2025, un réseau en fibre optique jusqu'à l'abonné sur cinq des dix-sept communes de ce territoire, alors qu'une délégation de service public (ci-après « DSP »), conclue par le Département en janvier 2025, confiait à Mayotte THD le déploiement d'un réseau de fibre optique sur l'ensemble du territoire mahorais. Estimant qu'elle est en position dominante sur le marché de l'internet haut et très haut débit, les saisissants soutiennent qu'Orange a par ce déploiement abusé de cette position dominante en violation des articles L. 420-2 du code de commerce et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « TFUE »).

Les pratiques en cause s'inscrivent dans le contexte de la généralisation de la fibre optique initiée par le Gouvernement avec le Plan France Très Haut Débit. Cette stratégie, adoptée en 2013, visait à conjuguer l'investissement public et l'investissement privé afin de couvrir l'intégralité du territoire national en connectivité haut débit puis très haut débit. Elles s'inscrivent par ailleurs dans le contexte de fermeture progressive du réseau cuivre dont Orange est propriétaire d'ici à 2030 sur tout le territoire français, y compris à Mayotte.

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ci-après « l'Arcep ») a classé le territoire de Mayotte parmi les « *zones moins denses d'initiative publique* » dans lesquelles le déploiement de la fibre ne peut être assuré par l'investissement privé seul, mais repose sur un soutien financier des pouvoirs publics dans le cadre de réseaux d'initiative publique (ci-après « RIP ») régis par l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales.

En réponse à un appel d'offres lancé par le Département, la société Réunicable a été choisie de préférence à Orange, pour être concessionnaire dans le cadre d'une DSP en vue du financement, de la construction, de la maintenance et de l'exploitation de boucles locales en fibre optique. Cette concession a été signée le 14 janvier 2025 par le Département et Réunicable, et son exécution a été confiée à Mayotte THD, filiale de Réunicable créée à cet effet.

Le 14 décembre 2024, Mayotte a été dévastée par le passage du cyclone Chido, qui a détruit les trois quarts des infrastructures aériennes de la boucle locale cuivre, qui représentaient 80 % du réseau d'Orange. À la suite de cet évènement, Orange a envisagé de ne pas reconstruire en totalité le réseau de boucle locale cuivre, destiné à une fermeture totale en 2030 au plus tard, mais de le remplacer par un réseau fibre. À compter de mars 2025, Orange a ainsi mis en œuvre un projet de déploiement de la fibre sur ses fonds propres sur une partie du territoire, comprenant cinq communes parmi les plus peuplées de Mayotte, en vue d'un raccordement de 27 771 logements à horizon 2030.

[1] Ce résumé a un caractère strictement informatif. Seuls font foi les motifs de la décision numérotés ci-après.

En raison de ce projet et de l'existence parallèle de la DSP, il est apparu un risque de double déploiement d'un réseau fibre. L'Agence nationale des collectivités territoriales, chargée de l'instruction de la demande de financement public, a dès lors suspendu l'instruction du dossier, rappelant que le double déploiement allait à l'encontre des objectifs du Plan France Très Haut Débit. En conséquence, l'engagement financier de l'État pour le RIP s'est trouvé pour partie compromis.

L'Autorité considère à ce stade de l'instruction que la décision d'Orange de déployer un réseau fibre sur ses fonds propres est susceptible de constituer un abus de position dominante au sens des articles 102 du TFUE et L. 420-2 du code de commerce. Pour rappel, lorsque l'Autorité est saisie d'une demande de mesures conservatoires sur le fondement de l'article L. 464-1 du code de commerce, elle vérifie si les faits dénoncés apparaissent susceptibles de constituer une pratique anticoncurrentielle, en l'état des éléments produits aux débats, la qualification exacte des pratiques relevant de la seule décision au fond.

En l'espèce, l'Autorité a tout d'abord considéré, tenant compte de sa pratique décisionnelle et des analyses de marché du régulateur sectoriel, qu'Orange est susceptible de détenir une position dominante sur le marché des offres de gros d'accès passif aux boucles locales filaires, qui comprend les réseaux de fibre optique jusqu'à l'abonné, que ce marché soit considéré comme national ou local.

L'Autorité a ensuite constaté que la décision unilatérale d'Orange de déployer la fibre sur une partie du territoire mahorais, qui s'est appuyée sur plusieurs avantages dont Orange disposait en raison de sa position dominante était, en l'état de l'instruction, susceptible de constituer un abus contraire aux articles 102 du TFUE et L. 420-2 du code de commerce en raison, notamment, de ses modalités de mise en œuvre et de son caractère potentiellement disproportionné au regard des objectifs affichés par Orange.

À cet égard, il apparaît en particulier que l'entreprise a sciemment remis en cause l'équilibre économique de la DSP en imposant des modalités de déploiement opaques excluant toute réelle concertation avec Mayotte THD ou le Département, alors même que la rationalité économique de son déploiement était incertaine et que des solutions alternatives moins attentatoires aux intérêts des parties existaient.

Le comportement d'Orange est ainsi susceptible d'avoir entraîné des effets de deux ordres.

D'une part, le choix des cinq communes parmi les plus denses et rentables de Mayotte pour mettre en œuvre le déploiement est de nature à entraîner pour Mayotte THD une perte de recettes significative, qui compromet le modèle de financement du RIP. D'autre part, la remise en cause du projet de Mayotte THD risque de priver durablement les consommateurs des zones les moins denses du territoire d'un accès aux offres FttH, sans que le réseau cuivre ne constitue une alternative pérenne.

L'Autorité a, enfin, estimé que les arguments avancés par Orange pour justifier sa décision n'étaient pas suffisants pour conclure à l'absence de comportement contraire aux articles 102 du TFUE et L. 420-2 du code de commerce en l'état de l'instruction.

Relevant que les pratiques dénoncées portent une atteinte grave et immédiate aux intérêts aussi bien de l'entreprise plaignante que des consommateurs mahorais, ainsi qu'au secteur intéressé, menacé par une superposition ou un déploiement anarchique des infrastructures très haut débit, l'Autorité prononce à titre conservatoire, dans l'attente d'une décision au fond, plusieurs injonctions à l'encontre d'Orange.

L’Autorité enjoint ainsi à Orange de suspendre la mise en œuvre de son projet de déploiement de la fibre à Mayotte ainsi que toute activité de démarchage commercial en lien avec les prises à déployer.

Elle précise qu’Orange pourra informer l’Autorité de tout retard anormal dans l’exécution de la feuille de route du RIP prévue dans le calendrier de juillet 2025, auquel cas l’Autorité examinerait la nécessité d’une révision ou d’une levée de l’injonction. Une révision ou une levée pourra également être décidée si les parties trouvent un accord sur un co-déploiement qui permette une couverture de l’ensemble du territoire ou si le périmètre géographique de déploiement dans le cadre de la DSP est modifié d’une manière qui tienne compte du déploiement d’Orange et de nouvelles modalités de financement public.

À cette première injonction s’ajoutent, d’une part, celle de communiquer à l’Arcep et au Département un état des lieux des déploiements de la fibre déjà réalisés par Orange à Mayotte, ainsi qu’un rapport sur l’état du réseau cuivre et des infrastructures et, d’autre part, celle de garantir au délégataire l’accès, en tant que de besoin, aux infrastructures de génie civil de haut débit et de très haut débit sous le contrôle d’Orange à Mayotte, aux fins de déploiement du projet RIP.

SOMMAIRE

I. CONSTATATIONS 9

A. RAPPEL DE LA PROCEDURE 9

B. LE SECTEUR CONCERNE 10

1. LES RESEAUX ET SERVICES DE COMMUNICATION ELECTRONIQUES FIXES A HAUT ET TRES HAUT DEBIT 10

2. LA REGULATION DES RESEAUX FIXES DE COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES A HAUT ET TRES HAUT DEBIT 10

a) La régulation asymétrique mise en œuvre par l'Arcep sur différents marchés 11

i) Présentation générale 11

ii) L'accès aux infrastructures physiques de génie civil d'Orange 11

iii) L'accès aux réseaux filaires d'Orange 12

b) La régulation symétrique du réseau de fibre optique 13

i) La mutualisation comme pilier de la régulation symétrique 13

ii) Zones moins denses et absence de viabilité économique de deux réseaux de fibre optique 13

iii) Un principe de mutualisation accru des réseaux en zones moins denses 14

iv) Les recommandations de l'Arcep relatives à la cohérence des déploiements en zones moins denses 15

v) Un objectif d'aménagement du territoire dans les zones moins denses 16

C. LES PARTIES A LA PROCEDURE 17

1. LE DEPARTEMENT-REGION DE MAYOTTE 17

2. MAYOTTE THD 17

3. ORANGE 17

D. LES COMPORTEMENTS CONSTATES 19

1. LE PROJET D'AMENAGEMENT NUMERIQUE DU TERRITOIRE DU DEPARTEMENT 19

a) La nécessité de l'intervention publique pour le déploiement de la fibre optique 19

i) Le constat de retard à Mayotte dans l'accès à l'internet fixe 19

ii) Un projet local de déploiement du Très Haut Débit 20

b) La gestion déléguée du RIP accordée à Réunicable 20

i) La procédure de mise en concurrence pour l'attribution d'une concession 20

ii) Le périmètre de la Concession FttH accordée à Mayotte THD et son financement 21

2. LES CONSEQUENCES DU CYCLONE CHIDO SUR LE SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS ELECTRONIQUES A MAYOTTE 22

a) Les dommages causés aux infrastructures existantes du réseau cuivre 22

b) Les impacts limités de la destruction du réseau cuivre sur l'exécution de la Concession FttH 23

3. LE PROJET D'ORANGE DE DEPLOIEMENT DE LA FIBRE A MAYOTTE ET SES IMPLICATIONS POUR LE RIP 24

a) La décision d'Orange de ne pas reconstruire son réseau de boucle locale cuivre 24

b) Le projet de déploiement de la fibre par Orange 25

c) Les conséquences du projet d'Orange sur l'équilibre financier de la Concession FttH 28

i) Suspension du versement du financement prévu initialement par l'État ...28

ii) Diminution des recettes de la Concession FttH sur le marché de gros de la boucle locale filaire 29

4. LE DEPLOIEMENT SIMULTANE DU RIP ET DU PROJET D'ORANGE 32

a) Les tentatives de négociations entre Mayotte THD et Orange à la suite de l'annonce du projet de déploiement d'Orange 32

i) De multiples échanges intervenus entre Orange, Mayotte THD et les pouvoirs publics 32

ii) Le maintien par Orange de son projet de déploiement initial 33

iii) La proposition de Mayotte THD d'adapter le calendrier de déploiement de la Concession FttH 33

b) L'état des déploiements actuels des réseaux fibre à Mayotte 34

i) La décision d'accélérer le calendrier de déploiement du RIP par le département de Mayotte 34

ii) L'état du déploiement de Mayotte THD et d'Orange à Mayotte 35

II. DISCUSSION 36

A. SUR L'APPLICABILITE DU DROIT DE L'UNION 36

B. SUR LE MARCHE PERTINENT ET LA POSITION D'ORANGE SUR CE MARCHE 37

1. SUR LA DELIMITATION DU MARCHE 37

a) Rappel des principes 37

i) Définition des marchés de produits et géographiques 37

ii) Définition des marchés connexes 37

b) Les marchés pertinents en l'espèce 38

i) Le marché amont de l'accès aux infrastructures de génie civil mobilisables pour le déploiement de réseaux de boucle locale et de collecte 39

ii) Les marchés de gros d'accès à la boucle locale filaire 39

iii) Les marchés de détail à destination de la clientèle résidentielle et non résidentielle....40

c) La dimension géographique des marchés 41

d) Conclusion sur les marchés pertinents 42

2. SUR LA POSITION D'ORANGE SUR LES MARCHES PERTINENTS 42

a) Rappel des principes 42

b) La position d'Orange sur le marché des offres de gros d'accès passif aux boucles locales filaires 43

i) Au plan national....43

ii) À Mayotte....47

iii) Conclusion....48

c) La position d'Orange sur les autres marchés 49

C. SUR LE CARACTERE POTENTIELLEMENT ANTICONCURRENTIEL DES PRATIQUES DENONCÉES....49

1. RAPPEL DES PRINCIPES 51

2. APPLICATION AU CAS D'ESPECE 53

a) Sur les pratiques mises en œuvre par Orange 54

i) Un déploiement soudain imposé par Orange au moyen de ressources tirées de sa position dominante....54

ii) Un déploiement potentiellement disproportionné au regard des objectifs affichés par Orange 55

b) Sur les effets défavorables du comportement d'Orange 58

c) Sur l'absence de justification des pratiques 59

d) Conclusion.... 60

D. SUR LA DEMANDE DE MESURES CONSERVATOIRES 61

1. SUR L'ATTEINTE GRAVE ET IMMEDIATE A L'ECONOMIE GENERALE, A CELLE DU SECTEUR INTERESSE, A L'INTERET DES UTILISATEURS OU A L'ENTREPRISE PLAIGNANTE 61

a) Sur la gravité de l'atteinte 61

i) En ce qui concerne l'entreprise plaignante....61

ii) En ce qui concerne le secteur intéressé....63

iii) En ce qui concerne l'intérêt des consommateurs 64

b) Sur le caractère immédiat de l'atteinte 66

c) Sur le lien de causalité entre l'atteinte identifiée et les pratiques d'Orange 68

2. SUR LES MESURES CONSERVATOIRES NECESSAIRES 70

a) Obligation de suspendre le déploiement de la fibre à Mayotte..... 71

b) Obligation de communiquer auprès de l'Arcep et du Département sur l'état du réseau cuivre, sur l'état du génie civil et sur les déploiements de la fibre déjà effectués 72

c) Obligation de garantir au délégataire l'accès aux infrastructures de génie civil nécessaires au déploiement du réseau fibre dans le cadre du projet RIP 72

DÉCISION 73

I. Constatations

1. Seront successivement présentés les saisines (**A.**), le secteur d'activité concerné (**B.**), les entreprises concernées (**C.**) et les comportements constatés (**D.**)

A. RAPPEL DE LA PROCEDURE

2. Par lettre enregistrée le 4 novembre 2025 sous le numéro 25/0066 F, les sociétés Mayotte Très Haut Débit et Réunicable (ci-après ensemble « Mayotte THD ») ont saisi l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») de pratiques mises en œuvre par les sociétés Orange SA et Orange Concessions (ci-après ensemble « Orange ») dans le secteur des communications électroniques fixes[2].

3. La saisissante estime que la décision d'Orange, acteur en position dominante sur le marché de l'internet haut et très haut débit, de déployer un réseau en fibre optique jusqu'à l'abonné (ci-après « FttH » pour *Fiber to the Home*) sur une partie du territoire de Mayotte, constitue un abus de position dominante au sens des articles L. 420-2 du code de commerce et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « TFUE »).

4. Accessoirement à sa saisine au fond, Mayotte THD a sollicité, par lettre enregistrée le même jour sous le numéro 25/0067 M, le prononcé de mesures conservatoires sur le fondement de l'article L. 464-1 du code de commerce[3].

5. Par lettre en date du 6 mars 2026 enregistrée sous le numéro 26/0008 F, le Département-Région de Mayotte (ci-après « le Département ») a saisi l'Autorité de pratiques mises en œuvre par Orange dans le secteur des communications électroniques fixes en dénonçant le même comportement abusif que Mayotte THD[4]. Le Département a également demandé le prononcé de mesures conservatoires par lettre enregistrée à la même date sous le numéro 26/0009 M[5].

6. Par décision du 19 mars 2026, le rapporteur général adjoint de l'Autorité a procédé à la jonction de l'instruction de ces deux affaires[6].

7. En application des dispositions de l'article R. 463-9 du code de commerce, le rapporteur général a demandé à l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ci-après « l'Arcep »), par courriers du 27 novembre 2025[7]

---

[2] Cotes 3 à 61 VC (806 à 863 VNC). Sauf mention contraire, les cotes référencées dans la présente décision sont celles de la saisine enregistrée sous le numéro 25/0067 M.

[3] Cotes 62 à 110 VC (864 à 911 VNC).

[4] Cotes 1 à 63 VC (2 669 à 2 731 VNC pour Orange, 3 000 à 3 062 VNC pour Mayotte THD ; ces cotes sont celles de la saisine n° 26/0009 M).

[5] Cotes 2 565 à 2 637 VC (2 732 à 2 804 VNC pour Orange, 3 063 à 3 135 VNC pour Mayotte THD ; saisine n° 26/0009 M).

[6] Cote 5 806.

[7] Cotes 1 557 à 1 563.

et du 18 mars 2026[8], de bien vouloir lui transmettre ses observations éventuelles sur ces saisines respectives.

8. L'Arcep a transmis ses avis à l'Autorité le 29 janvier 2026[9] puis le 23 avril 2026[10].

B. LE SECTEUR CONCERNE

1. LES RESEAUX ET SERVICES DE COMMUNICATION ELECTRONIQUES FIXES A HAUT ET TRES HAUT DEBIT

9. Le secteur concerné est celui de la fourniture d'accès fixe à Internet haut débit (compris entre 512 kbits/s et 30 Mbits/s) et très haut débit (débit supérieur à 30 Mbits/s)[11]. Les réseaux fixes permettant aux opérateurs de proposer des offres à haut et très haut débit reposent sur le réseau historique cuivre, sur le réseau câblé de télédistribution présent dans certaines zones ou, de manière désormais majoritaire, sur les réseaux de fibre optique (FttH).

10. Le réseau cuivre, ou boucle locale cuivre, est le circuit physique du réseau téléphonique public fixe qui relie le point de terminaison du réseau dans les locaux de l'abonné au répartiteur principal ou à toute autre installation équivalente. Ce réseau, présent sur l'ensemble du territoire de Mayotte, constitue le support de la technologie d'accès à l'Internet DSL (pour *Digital Subsidier Line* ou ligne d'accès numérique).

11. Le réseau FttH utilise une liaison en fibre optique de bout en bout, y compris du nœud de raccordement optique jusqu'à l'abonné, en vue de permettre un accès très haut débit. L'opérateur qui établit ou exploite un tel réseau est appelé « opérateur d'infrastructure » (ci-après « OI »). Les opérateurs fournissant des services de communications électroniques en s'appuyant sur un accès au réseau de l'OI, depuis les points de mutualisation proposés par ce dernier, sont les « opérateurs commerciaux » (ci-après « OC »).

12. Selon l'Arcep, les débits théoriques des offres d'accès fixes qui reposent sur la connexion par fibre optique sont supérieurs à 1 Gbit/s, avec un temps de latence très réduit[12].

2. LA REGULATION DES RESEAUX FIXES DE COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES A HAUT ET TRES HAUT DEBIT

13. Le cadre applicable aux réseaux fixes de communications électroniques à haut et très haut débit repose sur deux formes complémentaires de régulation mises en œuvre par l'Arcep :

- une régulation dite « asymétrique », qui consiste à imposer des obligations spécifiques aux seuls opérateurs identifiés comme exerçant une influence significative sur un marché pertinent, notamment afin de garantir l'accès des opérateurs concurrents à des infrastructures difficilement réplicables ; et,

---

[8] Cote 2 660 à 2 666 (saisine n° 26/0009 M).

[9] Cotes 4 315 à 4 365 VC (4 981 à 5 000 VNC).

[10] Cotes 6 480 à 6 504.

[11] https://www.Arcep.fr/nos-sujets/la-couverture-internet-fixe-a-haut-et-tres-haut-debit.html.

[12] Cote 6 402 VNC.

– une régulation dite « symétrique », applicable aux réseaux FttH soumis à un principe de mutualisation, selon lequel tout opérateur déployant une infrastructure en fibre optique doit en permettre l'accès aux autres opérateurs dans des conditions raisonnables et non discriminatoires.

a) La régulation asymétrique mise en œuvre par l'Arcep sur différents marchés

i) Présentation générale

14. La régulation *ex ante* incombe depuis 2002 aux régulateurs sectoriels nationaux en vertu du droit dérivé de l'Union européenne (ci-après « l'Union »)[13]. Dans le cadre national, défini par les articles L. 37-1 et suivants du code des postes et des communications électroniques (ci-après « CPCE »), l'Arcep rend des décisions d'analyse de marché dans lesquelles elle identifie les marchés pertinents, désigne les opérateurs qui exercent une influence significative sur ces marchés et définit en conséquence des obligations qui s'imposent à ces derniers.

ii) L'accès aux infrastructures physiques de génie civil d'Orange

15. Lors du dernier cycle d'analyse de marché de l'Arcep pour la période 2024-2028, Orange a été désignée comme opérateur exerçant une influence significative sur le marché de la fourniture en gros d'accès aux infrastructures physiques de génie civil pour le déploiement de réseaux de boucle locale et de collecte[14]. À ce titre, elle a l'obligation de faire droit aux demandes raisonnables d'accès à ses fourreaux et poteaux pour le déploiement de réseaux de boucles locales optiques[15] ainsi que de répondre dans un délai raisonnable à toute demande de rénovation ou réparation, le cas échéant.

---

[13] Notamment la directive 2002/21/CE du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive « cadre ») (JOUE L 108 du 24 avril 2022, p. 33.), modifiée par la directive 2009/140/CE du 25 novembre 2009 (JOUE L 337 du 18 décembre 2009, p. 37.), et la directive 2002/19/CE du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (directive « accès ») (JOUE L 108 du 24 avril 2002, p. 7.), modifiée par la directive 2009/140/CE du 25 novembre 2009 (JOUE L 337 du 18 décembre 2009, p. 37.). La directive (UE) 2018/1972 du 11 décembre 2018 établissant le « code des communications électroniques européen » a procédé à l'actualisation et à la refonte du « paquet télécom ». Elle a remplacé, tout en s'inscrivant dans leur continuité, l'ensemble des directives relatives au secteur des communications électroniques.

[14] Décision n° 2023-2801 du 14 décembre 2023 portant sur la définition du marché de fourniture en gros d'accès aux infrastructures physiques de génie civil pour le déploiement de réseaux de communications électroniques, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur à ce titre, page 28.

[15] L'offre nouvellement appelée « iBLO » depuis le 7ème cycle d'analyse de marché de l'Arcep regroupe l'offre d'accès aux infrastructures de génie civil d'Orange pour le déploiement de réseaux de boucles locales optiques (anciennement « GC BLO ») et l'offre d'accès aux infrastructures de génie civil d'Orange pour le déploiement de réseaux de collecte en fibre optique (anciennement « GC liaison de collecte »). Cette offre, qui résulte de l'obligation d'accès au génie civil pesant sur Orange au titre des précédents cycles d'analyse de marché, permet un accès aux infrastructures de génie civil, souterraines et aériennes, afin de fournir des accès aux marchés de masse et entreprises, de raccorder des sous répartiteurs, des éléments de réseau et du mobilier urbain connecté et de déployer des réseaux de collecte en fibre optique.

iii)L'accès aux réseaux filaires d'Orange

16. Lors de ce même cycle d'analyse de marché pour la période 2024-2028, Orange a également été désignée comme opérateur exerçant une influence significative sur le marché de la fourniture en gros d'accès local en position déterminée (dit « marché 1 »)[16], qui comprend à la fois l'accès à la boucle locale cuivre (dégroupage) et les offres passives de mise à disposition de la fibre optique. De même, il revient à Orange de faire droit aux demandes raisonnables d'accès à la boucle locale de cuivre et à la sous-boucle de cuivre.

17. Compte tenu de sa vétusté et de sa consommation énergétique plus élevée que celle des réseaux FttH, Orange a annoncé fin 2019 sa volonté de fermer le réseau cuivre, reconnaissant qu'il n'est pas pertinent, à terme, de conserver et d'entretenir deux infrastructures en parallèle (le réseau cuivre historique et les nouveaux réseaux FttH). Elle prévoit ainsi une fermeture progressive du réseau cuivre en deux phases. La phase initiale de fermeture commerciale consiste en l'arrêt des ventes de nouveaux abonnements utilisant le réseau cuivre à partir du mois de janvier 2026, les abonnements en cours étant maintenus. Lui succèdera une phase de fermeture technique du réseau, aboutissant à son extinction à la fin de l'année 2030, les services véhiculés sur le réseau cuivre cessant alors de fonctionner.

18. Comme l'Autorité l'a relevé dans son avis n° 23-A-14 du 5 octobre 2023[17], rendu à la demande de l'Arcep, la fermeture progressive du réseau cuivre est de nature à limiter progressivement la portée concrète des mesures de régulation asymétriques, principalement axées sur l'accès de la boucle locale cuivre et, dans le même temps, à transférer progressivement l'animation concurrentielle vers l'infrastructure FttH. L'Arcep a ainsi défini les conditions qu'Orange doit respecter avant de fermer son réseau cuivre. En particulier, la fermeture commerciale de la boucle locale cuivre sur une zone donnée n'est, en principe, possible que si Orange établit que, en dehors des zones très denses, le réseau de boucle locale FttH est « *complet* », et, en zones très denses, que la totalité des logements et locaux à usage professionnel sont « *raccordables au réseau de boucles locales FttH* »[18]. Les critères de l'existence d'un réseau complet et de logements ou locaux raccordables sont définis par l'Arcep dans la même décision[19].

19. Les communes du Département de Mayotte sont concernées par la fermeture technique prévue en 2030[20]. La fermeture commerciale du réseau cuivre a néanmoins connu plusieurs reports et est désormais prévue – à Mayotte – pour le mois de janvier 2028[21].

---

[16] Décision n° 2023-2802 de l'Arcep en date du 14 décembre 2023 portant sur la définition du marché pertinent de fourniture en gros d'accès local en position déterminée, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur à ce titre, page 53.

[17] Avis n° 23-A-14 du 5 octobre 2023 relatif à une demande d'avis de l'Arcep portant sur le septième cycle d'analyse des marchés de gros du haut et du très haut débit fixes.

[18] Décision n° 2023-2802 de l'Arcep, article 9 relatif aux obligations imposées à Orange concernant l'accompagnement de la fermeture de la boucle locale de cuivre.

[19] *Ibid.*, section 2.2.1a) de l'Annexe 2a.

[20] Cote 2 456.

[21] Cote 6 486.

b) La régulation symétrique du réseau de fibre optique

i) La mutualisation comme pilier de la régulation symétrique

20. Le cadre légal est conçu pour favoriser l'extension de la couverture plutôt que le dédoublement des réseaux. L'article L. 34-8-3 du CPCE pose ainsi le principe de mutualisation des réseaux FttH, en vertu duquel tout opérateur qui déploie une boucle locale optique doit donner accès à la partie terminale de ce réseau aux autres opérateurs, dans des conditions techniques, tarifaires et d'accessibilité raisonnables. Les utilisateurs finals doivent pouvoir faire le choix d'un opérateur sur le marché de détail sans être captifs de l'opérateur qui a installé la fibre[22].

21. Au regard des décisions de l'Arcep prises sur le fondement de l'article précité[23], les OI sont tenus de proposer aux OC :

- un co-investissement *ab initio*, en échange d'un droit irrévocable d'usage ;
- un co-investissement *a posteriori* ; ou,
- la location passive, consistant à payer un forfait mensuel par ligne.

ii) Zones moins denses et absence de viabilité économique de deux réseaux de fibre optique

22. Les modalités et les obligations réglementaires du déploiement des réseaux FttH varient en fonction de la densité de la population. Selon l'Arcep, une concurrence par les infrastructures peut émerger dans les zones très denses, en ce que *« sur une partie significative de leur territoire, il est économiquement viable pour plusieurs opérateurs de déployer leurs propres réseaux en fibre optique à proximité des logements* »[24]. À l'inverse, les zones moins denses sont définies comme l'ensemble des territoires autres que les zones très denses.

23. Au sein des zones moins denses, trois périmètres sont distingués : deux zones d'initiative privée et une zone d'initiative publique.

24. Les zones moins denses d'initiative privée correspondent à des territoires où des opérateurs privés se sont engagés à déployer un réseau de fibre optique dans le cadre de dispositifs portés par le Gouvernement, en 2011 au titre des appels à manifestation d'intention d'investissement (« zones AMII »), puis en 2017, au titre des appels à manifestation d'engagement local (« zones AMEL »).

25. Les zones moins denses d'initiative publique (ci-après « zone RIP ») correspondent quant à elles à une grande partie du territoire sur laquelle, pour la mise en œuvre du Plan France Très

---

[22] Arcep, Bilan du cadre de régulation symétrique des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique et perspectives d'évolutions, 2 avril 2026, page 7.

[23] La décision n° 2009-1106 de l'Arcep prévoit que « *la tarification mise en œuvre par l'opérateur d'immeuble doit* […] *encourager l'investissement des opérateurs, notamment à travers les schémas de cofinancement prévoyant un partage équitable des coûts entre opérateurs* ». L'article 8 de la décision n° 2010-1312 de l'Arcep précise que « [l]*'opérateur d'immeuble offre, au niveau du point de mutualisation, un accès aux lignes permettant de participer au cofinancement de celles-ci, tant ab initio qu'a posteriori, ainsi qu'un accès passif à la ligne, en location* ».

[24] Décision n° 2009-1106 de l'Arcep en date du 22 décembre 2009 précisant, en application des articles L. 34-8 et L. 34-8-3 du CPCE, les modalités de l'accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique et les cas dans lesquels le point de mutualisation peut se situer dans les limites de la propriété privée, pages 15 et 16.

Haut Débit (ci-après « PFTHD », détaillé ci-dessous), les déploiements ont été initiés et soutenus financièrement par les collectivités territoriales dans le cadre de réseaux d'initiative publique (ci-après « RIP »), en l'absence d'initiative privée. Les conditions et modalités de ces déploiements sont définies par l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales (ci-après « CGCT »)[25].

iii) Un principe de mutualisation accru des réseaux en zones moins denses

26. Dans plusieurs décisions et avis successifs, l'Arcep et l'Autorité ont considéré que dans les zones moins denses, où la duplication n'est pas économiquement viable, la boucle locale en fibre optique a le caractère d'un monopole naturel[26]. L'Autorité indiquait notamment dans son avis n° 10-A-18 du 27 septembre 2010 rendu à la demande de l'Arcep qu'un opérateur qui installerait un réseau fibre dans une zone moins dense aurait peu de chances de voir un réseau concurrent s'installer, sauf – par exemple – si des investissements non rentables à court terme sont motivés par des stratégies d'éviction[27].

27. Depuis la décision n° 2010-1312 du 14 décembre 2010[28], l'Arcep reconnaît la nécessité d'une mutualisation accrue en zones moins denses, ce qui se traduit par des règles spécifiques concernant le périmètre de la mutualisation, la complétude de la couverture et le mode de financement :

- les points de mutualisation (ci-après « PM ») doivent regrouper au moins 1 000 lignes ou au moins 300 locaux si l'opérateur propose une offre de raccordement distant mutualisé permettant aux opérateurs tiers d'accéder à au moins 1 000 lignes[29] ;
- l'opérateur qui déploie un réseau fibre dans une zone doit rendre tous les locaux raccordables à la fibre dans un délai raisonnable après le début des travaux de déploiement[30] ; et,
- pour le cofinancement *ab initio*, les OC achètent des tranches de 5 % des lignes disponibles moyennant un paiement forfaitaire par ligne[31].

---

[25] Cotes 4 323 et 4 333.

[26] Décision de l'Arcep n° 2010-1312 en date du 14 décembre 2010 précisant les modalités de l'accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique sur l'ensemble du territoire à l'exception des zones très denses, page 30 ; avis n° 10-A-18 du 27 septembre 2010 relatif à un projet de décision de l'Arcep portant sur le déploiement de la fibre optique en dehors des zones très dense (paragraphe 29), n° 12-A-02 du 17 janvier 2012 relatif à une demande d'avis de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat concernant le cadre d'intervention des collectivités territoriales en matière de déploiement des réseaux à très haut débit (paragraphes 11 et 96) et n° 20-A-07 du 15 septembre 2020 relatif à une demande d'avis de l'Arcep portant sur le sixième cycle d'analyse des marchés de gros du haut et du très haut débit fixes et sur le projet de décision précisant les modalités de l'accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique (paragraphe 205).

[27] Avis n° 10-A-18 précité, paragraphe 29 et note de bas de page 12.

[28] Décision de l'Arcep n° 2010-1312, page 6.

[29] *Ibid*, page 23. Par comparaison, en zone très dense, les points de mutualisation peuvent se trouver au niveau d'un immeuble si celui-ci rassemble plus de 12 logements ou, à défaut, les PM doivent rassembler 100 à 300 lignes selon le niveau de densité (décision de l'Arcep n° 2009-1106 du 22 décembre 2009).

[30] *Ibid*., pages 23 et 24.

[31] Bilan de la régulation symétrique des réseaux FttH en France, Octobre 2025, étude du cabinet Plum publiée par l'Arcep, page 20.

iv) Les recommandations de l'Arcep relatives à la cohérence des déploiements en zones moins denses

28. Dans le contexte précédemment décrit, l'Arcep met en garde contre le risque de duplication des infrastructures.

29. À la suite de l'annonce par SFR en juillet 2017 de son intention de couvrir l'intégralité du territoire national en fibre optique jusqu'à l'abonné avant 2025, sans subvention publique[32], l'Arcep avait souligné que « *le duopole d'infrastructures n'est pas un schéma souhaitable* » et réaffirmé la supériorité du modèle reposant sur la mutualisation passive de la boucle locale combinée au co-investissement. Elle a estimé que « [l]*es déstabilisations éventuelles à l'encontre de réseaux publics déjà lancés seraient particulièrement inopportunes. Les opérateurs privés doivent tenir compte de l'existant dans leurs stratégies de déploiement* »[33].

30. Dans une recommandation du 24 juillet 2018 relative à la cohérence des déploiements des réseaux en fibre optique à l'abonné, elle a analysé notamment deux sources potentielles d'inefficacité et risques pour le « *développement de l'investissement de l'innovation et de la compétitivité* »[34].

31. Premièrement, concernant la superposition inefficace ou « *doublonnement* » des réseaux par deux OI[35], l'Arcep identifie plusieurs conséquences négatives telles que la sur-mobilisation de capital financier et humain, mais aussi de ressources rares (domaine public, génie civil), le risque que chaque réseau ne puisse desservir qu'une partie des logements ou locaux concernés, la réduction des incitations pour les OC à proposer leurs services en raison du renchérissement des investissements nécessaires pour relier deux réseaux plutôt qu'un, et la rentabilité moindre de chacun des réseaux d'infrastructure. De tels surcoûts dans les territoires les plus ruraux risqueraient d'obérer la capacité des acteurs à réaliser les investissements nécessaires.

32. Deuxièmement, l'Arcep avertit des conséquences négatives de l'écrémage, décrit comme « *l'action d'un opérateur d'infrastructure qui déploierait un réseau FttH desservant la partie la moins coûteuse à couvrir (typiquement la partie la plus agglomérée) d'un territoire donné et renonce au déploiement des lignes les plus coûteuses* ». Le comportement d'écrémage peut en effet conduire à l'existence durable de trous de couverture, en condamnant la couverture des zones non couvertes à cause de l'augmentation significative des coûts de déploiement et d'exploitation pour l'OI et des coûts de mutualisation pour les OC[36].

---

[32] Voir, par exemple, Assemblée nationale, XV[e] législature, question écrite n° 1611 de Mme Marie-Christine Dalloz (Les Républicains, Jura, 2[e] circonscription) au secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé du numérique, « Financement par les départements de la fibre optique », JO du 3 octobre 2017, p. 4675 ; réponse publiée au JO du 30 juillet 2019, p. 7174.

[33] Avis n° 2017-1293 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 23 octobre 2017 rendu à la demande du Sénat et portant sur la couverture numérique des territoires, pages 10 et 12.

[34] Recommandation de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes « Cohérence des déploiements des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné », 24 juillet 2018, pages 9 et 10.

[35] « *Superposition inefficace de réseaux consisterait pour un opérateur d'infrastructure à déployer un second réseau à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH) alors qu'un premier réseau est déployé ou en cours de déploiement par un autre opérateur d'infrastructure sur tout ou partie d'une même maille de déploiement, autrement dit sur une même zone arrière de point de mutualisation* », *ibid*.

[36] Idem, pages 9 et 10.

v) Un objectif d'aménagement du territoire dans les zones moins denses

Le rôle central des collectivités territoriales dans le développement des réseaux d'initiative publique

33. Le cadre législatif est défini par l'article L. 1425-1 du CGCT qui accorde aux collectivités territoriales une compétence en matière d'établissement et d'exploitation d'infrastructures et réseaux de communications électroniques.

34. Elles peuvent, à travers des RIP, établir et exploiter des infrastructures et des réseaux de communications électroniques et ainsi intervenir sur le marché de gros. Dans ce cadre, ces infrastructures et réseaux peuvent être mis à la disposition d'opérateurs ou utilisateurs de réseaux indépendants. Le premier paragraphe de l'article L. 1425-1 du CGCT leur impose de publier le projet pendant au moins deux mois sur un support habilité à recevoir des annonces légales et de le transmettre à l'Arcep.

35. Elles peuvent, au titre du même article, fournir des services de communications électroniques aux utilisateurs finals, lorsqu'est constatée « *une insuffisance d'initiatives privées propres à satisfaire les besoins des utilisateurs finals* », et à condition d'en avoir informé l'Arcep. En outre, cet article précise que « *l'insuffisance d'initiatives privées est constatée par un appel public à manifestation d'intentions déclaré infructueux* ».

Le projet France Très Haut Débit

36. La couverture des zones moins denses en réseau FttH, malgré la faible propension à investir des opérateurs privés, est soutenue par une politique publique à l'échelle nationale. Le PFTHD, stratégie adoptée en 2013, s'attache à conjuguer l'investissement public et l'investissement privé afin de couvrir l'intégralité du territoire national en connectivité haut débit depuis 2020, et très haut débit depuis 2022, ainsi qu'à généraliser le déploiement des réseaux de fibre optique jusqu'à l'abonné[37]. L'article L. 1425-1 du CGCT est devenu la base juridique des RIP en fibre optique pour les zones moins denses.

37. L'État apporte un soutien financier aux projets de RIP, tandis que l'Agence nationale des collectivités territoriales (ci-après « l'ANCT ») assure le pilotage du PFTHD, le suivi des aides financières de l'État et apporte un accompagnement individualisé pour les projets de de RIP, de leur conception à leur déploiement.

38. À l'issue du processus d'instruction de la demande de financement, l'ANCT rend une décision de financement définitive qui est soumise à l'accord du Gouvernement. Une convention de financement est alors établie entre l'ANCT et la collectivité.

39. Selon les données fournies par l'ANCT en mars 2026, 114 conventions de financement ont été signées dans le cadre de l'appel à projets RIP et cinq conventions de financement étaient en cours d'élaboration[38]. Au jour de la présente décision, le projet de déploiement d'un réseau FttH porté par le Département-Région de Mayotte est le seul RIP qui ne bénéficie pas d'une décision définitive de financement.

---

[37] Cote 5 285.

[38] Cotes 5 285 et 5 286.

C. LES PARTIES A LA PROCEDURE

1. LE DEPARTEMENT-REGION DE MAYOTTE

40. Mayotte, située dans l'archipel des Comores à l'entrée du canal du Mozambique, comprend deux îles principales : Grande-Terre, d'une part, et Petite-Terre, d'autre part, qui comprend l'îlot de Pamandzi et le rocher de Dzaoudzi reliés par une digue. Petite-Terre et Mamoudzou sont les zones les plus urbanisées. Ce territoire de 374 km² est complété par un lagon qui compte une trentaine de petits îlots.

41. Mayotte est devenue un département en 2011, puis a obtenu le 1er janvier 2026 le statut de département-région. Par décret n° 2025-1427 du 30 décembre 2025, le conseil départemental de Mayotte est devenu l'Assemblée de Mayotte.

42. Au 1er janvier 2025, la population y était estimée à 329 000 personnes. Elle est en moyenne plus jeune que dans l'hexagone (un habitant sur deux a moins de 18 ans) et la croissance de la population y a été particulièrement dynamique (+ 3,8 % par an en moyenne entre 2012 et 2017)[39].

2. MAYOTTE THD

43. Mayotte THD est une société *ad hoc*, créée le 10 octobre 2024 par Réunicable, et consacrée à l'exécution de la convention de concession de travaux et de services relative à la délégation de service public (ci-après « DSP ») pour l'établissement et l'exploitation d'un réseau de communications électroniques à très haut débit en FttH. La concession a été conclue le 14 janvier 2025 entre le Département et Réunicable, puis transférée à Mayotte THD.

44. Réunicable est une filiale du groupe Océinde active dans le secteur des télécommunications. Elle déploie et exploite des réseaux de fibre optique et est active sur les marchés de détail sous la marque Zeop, sur le territoire de La Réunion.

45. Océinde est un groupe industriel réunionnais présent dans les secteurs des télécommunications, du bâtiment, de la peinture et de l'agroalimentaire[40].

3. ORANGE

46. Orange SA, opérateur historique français de services de communications électroniques, est une société anonyme détenue à 68,85 % par des actionnaires institutionnels et individuels, à 22,95 % par l'État et Bpifrance Participations et à 8,15 % par ses salariés (chiffres au 31 décembre 2025)[41]. Auparavant dénommée France Télécom SA, sa dénomination sociale est devenue Orange[42] le 1er juillet 2013, à la suite de deux fusions-absorptions successives,

---

[39] https://www.insee.fr/fr/statistiques/4632225#consulter.

[40] Cote 812 VNC.

[41] Document universel 2025.

[42] Communiqué de presse de France Télécom en date du 28 mai 2013, « France Télécom devient Orange le 1er juillet 2013 ».

d'abord celle d'Orange France par Orange Holding, puis celle d'Orange Holding par France Télécom[43].

47. Orange SA est active en France sur l'ensemble de la chaîne de valeur de la téléphonie fixe et mobile, et de la fourniture d'accès fixe à Internet haut débit et très haut débit.

48. S'agissant de l'Internet fixe haut et très haut débit, Orange est présente, d'une part, sur les marchés de gros en tant qu'OI, bénéficiant notamment d'un statut d'opérateur historique du réseau cuivre, et, d'autre part, sur différents marchés de détail, généralistes et spécifiques aux entreprises.

49. Sur les marchés de gros, Orange est propriétaire de la boucle locale cuivre, réseau historique déployé sur l'ensemble du territoire français, y compris à Mayotte.

50. Orange participe aussi au déploiement de la fibre optique en France selon plusieurs modalités :

- dans les zones très denses, qui comprennent 106 communes, Orange déploie directement des réseaux FttH, dans le cadre réglementaire applicable à ces zones et du principe de mutualisation des réseaux[44] ;
- dans les zones moins denses d'initiative privée, notamment les zones AMII, Orange déploie sur ses fonds propres des réseaux FttH et a pris à ce titre des engagements juridiquement opposables de couverture d'environ 3 000 communes[45] ; et,
- dans les zones moins denses d'initiative publique, Orange intervient principalement par l'intermédiaire d'Orange Concessions, entité consacrée aux RIP. Celle-ci accompagne les collectivités et supervise la conception, la construction, le déploiement, l'exploitation et la commercialisation de ces réseaux, dans le cadre de différents montages contractuels, notamment des DSP[46].

51. En tant qu'exploitant de réseaux, Orange propose des services aux OC à travers son entité Orange Wholesale France ainsi qu'à travers sa participation à Orange Concessions :

- Orange Wholesale France propose plusieurs offres de gros (passives et activées) sur le réseau cuivre d'Orange ainsi que sur son réseau fibre en dehors des zones RIP ; et,
- Orange Concessions, détenue depuis janvier 2021 à parts égales par Orange et le consortium HIN constitué par La Banque des Territoires (Caisse des dépôts et consignations), CNP Assurances et EDF Invest, regroupe 23 RIP régis par des contrats avec des collectivités locales pour la conception, la construction et l'exploitation des réseaux fibre dans les zones moins denses[47].

---

[43] France Télécom, « Avis de projet de fusion », *Bulletin des annonces légales obligatoires*, 8 mai 2013, n° 55, annonce n° 1301988.

[44] Arcep, « Accès à la fibre optique dans les immeubles des zones très denses : quels sont les droits et devoirs des parties prenantes ? », fiche pratique, mise à jour le 28 mars 2019.

[45] Voir par exemple, Arcep, « L'Arcep sanctionne Orange pour non-respect de la première échéance de ses engagements en zone AMII », communiqué de presse, 8 novembre 2023.

[46] https://www.orangeconcessions.com/fr/nos-reseaux.

[47] Banque des Territoires, « La Banque des Territoires, CNP Assurances et EDF Invest signent un accord avec Orange pour la fibre en zone rurale », communiqué de presse, 22 janvier 2021. Sur son site internet institutionnel, Orange Concessions ne fait état que de 22 RIP, le territoire de Mayotte apparaissant comme non concerné (https://www.orangeconcessions.com/fr/nos-reseaux/,).

52. Sur les marchés de détail, Orange commercialise également en France des offres sous les marques Orange et Sosh, à destination du grand public et des entreprises.

53. Sur le marché mahorais, la direction Marketing, Formation commerciale et Publicité, basée à La Réunion, élabore l'ensemble des offres et services commercialisés à destination des clients grand public, ainsi que les offres mobiles à destination des clients professionnels, PME et entreprises établis à Mayotte. Les offres fixes et internet à destination de ces trois dernières catégories de clientèle sont celles élaborées par les entités nationales d'Orange, Orange Business France et la direction Entreprises France[48].

D. LES COMPORTEMENTS CONSTATES

1. LE PROJET D'AMENAGEMENT NUMERIQUE DU TERRITOIRE DU DEPARTEMENT

a) La nécessité de l'intervention publique pour le déploiement de la fibre optique

i) Le constat de retard à Mayotte dans l'accès à l'internet fixe

54. Le territoire de Mayotte était historiquement extrêmement mal connecté. Il faudra attendre le câble sous-marin LION 2, pour permettre aux habitants de Mayotte d'accéder, en 2012, à des services d'accès filaire haut débit pour la première fois[49].

55. En 2013, un Schéma directeur territorial d'aménagement numérique (ci-après « SDTAN ») a été approuvé par le Département, avec pour ambition d'offrir à la fois une connectivité numérique extra-insulaire et de développer les accès haut débit sur le réseau cuivre. Il fait notamment état de la faible disponibilité des services haut débit du fait d'un nombre de lignes cuivre modeste par rapport à l'habitat (seulement 15 000 lignes pour une population de 270 000 habitants), ainsi que d'une tarification élevée et d'un niveau de service dégradé.

56. Pour autant, le taux d'équipement en accès internet fixe est demeuré faible. Selon l'Arcep, Mayotte comptait en 2024 moins de 9 abonnements pour 100 habitants contre 48 abonnements pour 100 habitants au niveau national[50]. Cependant, Mayotte THD et Orange, se fondant sur le taux de pénétration en rapport au nombre de foyers reliés au réseau électrique, font état de chiffres différents, tout en allant dans le même sens. Mayotte THD estime que le taux de pénétration[51] d'Internet sur le réseau cuivre existant à Mayotte est d'environ 50 %, soit 29 000 clients pour 53 000 foyers ayant l'électricité[52]. L'étude Analysis Kantar commandée par Orange Concessions dans le cadre de son offre pour répondre à l'appel d'offres du Département, se fondant sur le même paramètre, estimait quant à elle que le taux de pénétration du réseau cuivre était moindre, de l'ordre de près de 38 %.

---

[48] Cote 2 419.

[49] Mis en service en 2010, le câble sous-marin « LION » (Lower Indian Ocean Network), long d'environ 1 000 kilomètres, relie Maurice à La Réunion et Madagascar. Mis en service en 2012, le câble « LION 2 », long de 2 700 kilomètres, relie LION au Kenya en passant par Mayotte. À cette même période, la plupart des autres départements français étaient quant à eux en cours de définition de leur stratégie de déploiement de réseaux FttH dans le cadre du PFTHD.

[50] Cotes 5 840 et 5 841.

[51] Le taux de pénétration se calcule en nombre d'abonnements par foyer.

[52] Cote 5 035.

ii) Un projet local de déploiement du Très Haut Débit

57. Après l'adoption de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer qui met en place un plan de convergence pour les collectivités territoriales d'outre-mer[53], ainsi que du PFTHD, le Département a actualisé le SDTAN en avril 2021 et mis en place un nouvel axe stratégique consistant à « *développer le FttH à Mayotte en desservant près de 100 % des locaux d'ici 2025* »[54].

58. Mayotte constituant une zone moins dense, trois appels à manifestation d'intention d'initiative privée ont été lancés, sans succès, entre 2011 et 2021. Cette absence de manifestation par des acteurs privés, dont Orange, explique le projet de RIP.

59. Ainsi, le soutien de l'État au projet de déploiement de la fibre, à hauteur de 55 millions d'euros, a été inscrit au nombre des autorisations d'engagement dans la loi de finances 2024[55].

b) La gestion déléguée du RIP accordée à Réunicable

i) La procédure de mise en concurrence pour l'attribution d'une concession

60. Le Département a publié un avis de concession le 14 mars 2022 en vue de l'attribution d'une DSP concessive[56]. Seules deux sociétés, Orange Concessions et Réunicable, ont soumissionné à cet appel d'offres.

61. À la suite de l'analyse des offres finales, le président du Département a engagé un processus de négociation exclusive avec Réunicable en avril 2024 et a informé Orange Concessions de la suspension des discussions. Selon le Département, les deux offres étaient proches d'un point de vue technique et contractuel, mais différaient substantiellement d'un point de vue financier[57]. Orange Concessions demandait une subvention d'un montant de [100 à 200] millions d'euros (pour un coût pour la collectivité sur la durée du contrat estimé [100 à 150] millions d'euros dans le scénario à 100 %) et Réunicable une subvention de 91,1 millions d'euros (pour un coût de 78,6 millions d'euros pour la collectivité dans le scénario à 100 %)[58].

62. Le choix de Réunicable a été approuvé par délibération du conseil départemental de Mayotte le 19 décembre 2024[59].

63. La longueur de la procédure de la sélection s'explique par plusieurs facteurs tant locaux que nationaux, tels qu'une incertitude sur le montant exact de la participation de l'État au projet. Le conseil départemental de Mayotte avait déposé un dossier de demande de subvention à

---

[53] Cotes 152 et 154.

[54] Cote 227.

[55] Cote 5 404.

[56] Cote 4 324.

[57] Cote 18 VC (2 686 VNC pour Orange, 3 017 pour Mayotte THD ; saisine n° 26/0009 M).

[58] Cotes 530 et 535 VC (2 845 et 2 849 VNC ; saisine n° 26/0009 M). La différence entre le montant de la subvention et le coût pour la collectivité s'explique par le reversement de redevances par le délégataire au déléguant.

[59] Cote 965 et Publicité des actes | Département de Mayotte (www.mayotte.fr).

l'ANCT dès 2021[60]. Or, le principe de la participation de l'État a été confirmé par le Gouvernement dans une lettre au président du conseil départemental du 8 juin 2024[61].

64. Le 14 janvier 2025, une concession de travaux et de services relative à la DSP pour le financement, la construction, la maintenance et l'exploitation de boucles locales optiques de dessertes à l'usager final sur le territoire de Mayotte a été signée par Réunicable et le Département (ci-après « Concession FttH »).

65. L'article 4.1 de la DSP stipule la création d'une « *société* ad hoc*, domiciliée à Mayotte, dédiée à l'exécution de la Convention, qui se substituera* [au Délégataire] *pour l'exécution des missions de service public inhérentes à* [son] *objet* »[62]. La société Mayotte THD, créée en octobre 2024, est ainsi chargée de l'exécution de la Concession FttH.

66. Par communiqué de presse du 19 mars 2025, Mayotte THD, le Département et la préfecture de Mayotte ont annoncé le lancement du programme de déploiement de la fibre sur tout le territoire[63].

ii) Le périmètre de la Concession FttH accordée à Mayotte THD et son financement

67. La Concession FttH prévoit une couverture à 100 % du territoire mahorais, soit dix-sept communes,[64] et s'étend sur une durée de 30 ans[65]. Le déploiement prévu est le suivant :

- 63 000 prises sur les cinq premières années durant la phase « initiale » ;
- 92 000 prises supplémentaires dans le cadre de la phase dite de « densification » par tranches successives (2030-2035, 2036- 2045, et 2046-2055)[66].

68. Le projet prévoit un montant total d'investissements de 183 045 000 euros, dont 91 945 000 euros de financement privé[67] et 91 100 000 euros de subventions publiques (55 millions à la charge de l'État au titre du PFTHD, 26,1 millions à la charge du Département et 10 millions à la charge de l'Union européenne via le fonds européen de développement régional[68]). Les fonds publics seront versés en sept tranches, échelonnées entre 2025 et 2031[69].

69. La loi n° 2025-797 du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte prévoit en outre des investissements prioritaires dans les infrastructures et politiques publiques essentielles, dont une autorisation d'engagements de 50 millions d'euros pour le déploiement du réseau de fibre optique pour la phase 2025-2029[70].

---

[60] Cote 5 288.

[61] Cotes 5 634 et 5 635.

[62] Cote 981

[63] Cote 14.

[64] Cotes 977 et 978 (article 2 de la Convention FttH).

[65] Cote 978 (article 3 de la Convention FttH).

[66] Cote 5 209.

[67] Cote 4 088.

[68] Cotes 2 096, 3 179 et 5 398.

[69] Cote 5 209.

[70] https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000052075903/.

2. LES CONSEQUENCES DU CYCLONE CHIDO SUR LE SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS ELECTRONIQUES A MAYOTTE

a) Les dommages causés aux infrastructures existantes du réseau cuivre

70. Le 14 décembre 2024, le cyclone Chido a détruit une partie importante des infrastructures et des habitations à Mayotte[71]. Les premières estimations des dégâts n'ont pas été faites immédiatement après le passage du cyclone car, comme l'a indiqué Orange, « [l]*es premières semaines post-Chido ont été dédiées en tout premier lieu au référencement des collaborateurs Orange sur le territoire, à l'inventaire des sites stratégiques, puis à l'organisation de la logistique afin d'acheminer vivres, eau et matériels à Mayotte* »[72].

71. S'agissant de la boucle locale cuivre, selon les informations transmises à l'Arcep par Orange en avril 2025, le réseau de génie civil souterrain d'Orange, qui avant le cyclone représentait 20 % des infrastructures de la boucle locale cuivre[73], a été peu endommagé[74]. En revanche, environ 75 % de la boucle locale cuivre aérienne, qui représentait donc 80 % de l'infrastructure cuivre d'Orange avant le cyclone, a été détruite par le cyclone[75]. L'un des nœuds de raccordement des abonnés de Koungou a été totalement détruit.

72. Selon les données fournies par Orange, seuls 3 de ses 55 sites (ces 3 sites couvrant 16 % de la population) étaient encore en fonction après le passage du cyclone Chido[76].

---

[71] Cote 5 007. Voir aussi le constat dressé par la Direction de l'Environnement, de l'Aménagement, du Logement et de la Mer de Mayotte.

[72] Cote 3 258.

[73] Cotes 2 446 et 2 516 VC (5 005 VNC).

[74] Cotes 2 450 VC (3 247 VNC) et 2 518 VC (5 007 VNC).

[75] Cote 2 518 VC (5 007 VNC).

[76] Cote 3 314.

b) Les impacts limités de la destruction du réseau cuivre sur l'exécution de la Concession FttH

73. Si Mayotte THD prévoyait d'utiliser les infrastructures aériennes d'Orange à hauteur de 40 à 45 % de son déploiement[77], plusieurs éléments permettent néanmoins de relativiser l'impact sur l'exécution de la Concession FttH de l'endommagement de celles-ci par le cyclone Chido.

74. En premier lieu, la Concession FttH donne la priorité à un déploiement de réseau enfoui, en vue de prévenir les dégâts causés par d'éventuelles catastrophes naturelles[78].

75. À cet égard, l'infrastructure extérieure, en particulier les poteaux, ne constitue qu'un « *élément du réseau FTTH* », bien plus vaste, dont l'infrastructure devait être construite entièrement[79]. Leur endommagement par le cyclone Chido n'a ainsi eu qu'un impact limité sur l'exécution de la concession. En outre, comme relevé *supra*, le réseau souterrain d'Orange n'a, quant à lui, été que peu impacté par le cyclone.

76. En deuxième lieu, Orange est tenue, dans les zones où elle est propriétaire ou gestionnaire des infrastructures de génie civil mobilisables pour le déploiement de réseaux de boucles locales et de collecte – comme c'est le cas à Mayotte –, de faire droit aux demandes raisonnables d'accès à ces infrastructures, ce qui implique d'offrir des services de rénovation et de réparation de génie civil dans le cadre de l'offre « *iBLO* »., qui comprend le génie civil pour le déploiement de réseaux de boucles locales optiques (GC BLO). Par conséquent, en cas d'avarie sur le génie civil ayant endommagé les câbles déployés, l'Arcep impose à Orange de répondre dans un délai raisonnable à toute demande de réparation ou de rénovation. Les opérateurs peuvent aussi procéder eux-mêmes aux rénovations ou réparations, auquel cas ils deviennent sous-traitants d'Orange, qui les indemnise.

77. À ce titre, Orange a affirmé à l'Arcep « *que les modalités de réparation prévues au titre de l'offre GC BLO s'appliqueraient à Mayotte, permettant notamment à Mayotte THD de procéder au remplacement des poteaux endommagés en autonomie et d'être remboursée par Orange pour la main d'œuvre employée à cette occasion* »[80]. Mayotte THD étant cliente de cette offre depuis le 22 mars 2025, le coût de la réparation, et dans certaines conditions de la rénovation du génie civil d'Orange, devrait être pris en charge au moins en partie par Orange si Mayotte THD en faisait la demande[81].

78. En troisième lieu, Mayotte THD a indiqué qu'en tout état de cause, le coût de la reconstruction de poteaux neufs, si elle s'avérait nécessaire, ne serait pas substantiellement différent, une fois amorti sur une période de trente ans, de celui qu'aurait généré l'accès aux poteaux d'Orange à travers l'offre GC BLO sur la même période. Lors de son audition par les rapporteurs, le directeur de Mayotte THD a ainsi indiqué que « [l]*a construction à notre compte de poteaux plutôt que la location à travers le GC BLO est donc très largement amortissable financièrement pour nous et l'État sur trente ans.* […] *C'est un loyer contre un capex mais en tous les cas ce sont des coûts comparables »*[82].

---

[77] Cote 5 510.

[78] Cote 5 040.

[79] Cote 5 512.

[80] Cote 5 008.

[81] Cotes 1 744 et 2 540.

[82] Cotes 5 511 et 5 524.

79. Dès lors, contrairement aux affirmations d'Orange, aucun élément au dossier ne permet de démontrer que les destructions du génie civil d'Orange auraient entraîné une hausse des coûts du projet RIP et fragilisé en conséquence son équilibre financier.

3. LE PROJET D'ORANGE DE DEPLOIEMENT DE LA FIBRE A MAYOTTE ET SES IMPLICATIONS POUR LE RIP

a) La décision d'Orange de ne pas reconstruire son réseau de boucle locale cuivre

80. À la suite du passage du cyclone Chido, Orange a rapidement envisagé de ne pas reconstruire le réseau de boucle locale cuivre.

81. Dans une réponse à un questionnaire de l'Autorité, Orange précise que la décision de ne pas reconstruire le cuivre serait intervenue « *fin janvier, courant février* »[83]. Un document préparatoire d'une réunion interne montre qu'Orange semble privilégier le scénario d'une absence de « *relève du cuivre* » dès le 14 janvier 2025[84].

82. Cette direction est rapidement communiquée aux pouvoirs publics. Après avoir annoncé en décembre 2024 et janvier 2025 au ministre délégué chargé de l'Industrie et de l'Énergie[85], au cabinet du Premier Ministre[86] ainsi qu'au ministre des Outre-mer[87] son intention de ne pas reconstruire le réseau cuivre, l'opérateur a clarifié auprès de l'Arcep en avril 2025 que les réparations n'interviendraient que *« jusqu'à fin août 2025* […] *sur un périmètre restreint et concerneront les incidents intervenants pour les immeubles sis dans un périmètre ne dépassant pas une distance de 350 m entre le sous-répartiteur et le point de concentration* », étant en tout état de cause précisé que « *reconstruire l'intégralité du réseau de boucle locale cuivre n'a pas de sens économique* »[88].

83. Cette décision ne semble pas avoir été notifiée avec la même célérité à Mayotte THD et au Département. Dans le compte rendu d'une réunion du 17 avril 2025, Mayotte THD indique avoir demandé sans succès à Orange un état détaillé de l'infrastructure réseau, alors même que « *ces informations sont indispensables à l'étude visant à définir une stratégie de déploiement rapide et efficace* »[89]. Orange aurait même lors de cette réunion « *indiqué avoir reçu un nouveau conteneur de matériel cuivre et disposer de l'ensemble des équipements nécessaires, fournis par Orange France, pour continuer les réparations de son réseau ADSL. Toutefois, l'opérateur évoque des difficultés liées à l'état de ses infrastructures,*

---

[83] Cote 3 258.

[84] Cote 4 141.

[85] Lors d'une réunion en date du 18 décembre 2024, à propos de laquelle Orange rapporte : « [n]*ous avons affirmé que nous ne reconstruirons pas le cuivre* […] *on pressent que ce ne sera pas un problème* » (cotes 4 134 et 4 135).

[86] Orange indique dans une note adressée au cabinet du Premier Ministre le 28 décembre 2024 : « *la reconstruction du réseau fixe en cuivre, alors qu'un réseau d'initiative public (RIP) FttH vient d'être attribué à un opérateur par le département et que la fermeture commerciale du réseau cuivre sera prononcée sur la grande majorité des communes françaises en janvier 2026, n'est pas une voie de bon sens pour Orange* » (cotes 4 137 et 4 170).

[87] Lors d'un échange en date du 6 janvier 2025, suivi d'une note réitérant la position d'Orange selon laquelle la reconstruction du cuivre « *n'est pas une voie de bon sens pour Orange* » (cotes 4 137 et 4 180).

[88] Cote 4 130.

[89] Cote 3 371.

notamment les génies civils (GC) et les appuis aériens, qui freinent la poursuite de ces travaux »[90], ne semblant ainsi laisser aucun doute quant à la reconstruction du réseau cuivre.

84. Orange a du reste indiqué dans ses observations avoir « *tenu au courant les opérateurs tiers de sa décision de pas reconstruire la boucle locale cuivre non réparable* »[91] seulement dans un courriel du 22 juillet 2025[92].

85. Le Département aurait toutefois été informé de la décision d'Orange un peu plus tôt, le 25 mars 2025[93]. Des éléments de langage préparés par Orange en vue de réunions tenues ce même jour avec le Département et avec des communes de Mayotte contiennent en effet la suggestion de réponse suivante, dans l'hypothèse de questions sur la reconstruction du cuivre : « [s]*ur le réseau fixe en cuivre, la violence du cyclone a détruit la majorité des infrastructures. Néanmoins, partout où cela était possible. Orange est intervenu et a réussi à rétablir à date 43,6 % du réseau. Il reste très fragile et subit encore de nombreux incidents. Pour autant, compte tenu du niveau de destruction de ce réseau obsolète dont l'extinction est de surcroît programmée au plus tard en 2030, son remplacement ne fait pas sens* » [94].

b) Le projet de déploiement de la fibre par Orange

86. La décision d'Orange de ne pas reconstruire le cuivre semble intrinsèquement liée à celle de déployer la fibre. Dans un mémorandum relatif au déploiement du FttH à Mayotte circulé le 21 mars 2025 au comité d'investissement d'Orange France, Orange contextualise ainsi le projet de déploiement FttH : « [u]*ne destruction moyenne de 70 % de la boucle locale a été constatée. Les réparations envisagées sont complexes et nécessitent des investissements significatifs. L'objectif* […] *est de (re)construire en fonds propres en FTTH les zones gravement touchées par le cyclone CHIDO* »[95]. Un courriel interne du même jour (18 février 2025) indique que le projet fibre est validé : « [c]*ouverture fibre : programme validé avec un démarrage rapide en 2025* »[96].

87. Le 19 mars 2025, Orange informe les OI de FttH contrôlés par l'Arcep de son intention de déployer la fibre sur une partie du territoire mahorais[97], conformément à l'article R. 9-2 du CPCE. Le projet vise un total de 27 771 logements raccordables à horizon 2030, et ne cible que les cinq communes de Koungou, Mamoudzou, Dzaouzi, Pamandzi et Tsingoni, situées au nord de l'île.

---

[90] Cote 3 372.

[91] Cotes 6 861 VC (7 614 VNC) et 6 862.

[92] Cote 4 127 VNC.

[93] Cote 4 146.

[94] Cotes 4 186 à 4 198.

[95] Cote 4 363.

[96] Cote 5 574.

[97] Cotes 515 à 527.



Source : cote 3 354

88. Ces cinq communes comptent parmi les plus denses du Département. Dans le cadre de l'instruction, Orange a expliqué les avoir choisies selon trois critères : « *(i) l'ampleur des destructions, notamment à Koungou ; (ii) la densité de population dans les zones les plus affectées, afin de rétablir le service pour le plus grand nombre ; et (iii) la nécessité de désaturer le réseau mobile, fortement sollicité depuis le passage de Chido en raison du report massif des usages* »[98]. Dans le plan d'affaires validé par le Comité de Direction du 18 février 2025 puis circulé au Comité d'Investissement d'Orange France le 21 mars 2025, Orange indique que les zones retenues ont été sélectionnées sur la base de deux critères : (i) un indicateur de densité, matérialisé par un taux d'occupation des points de connexion de l'OI suffisamment élevé et (ii) un indicateur de pénétration commerciale, correspondant à un taux de remplissage des PM supérieur à [confidentiel] %[99].

89. Quelques jours après le passage du cyclone Chido, Orange semblait déjà privilégier l'option d'un déploiement sur fonds propres par rapport à un cofinancement du RIP. Lors d'une réunion tenue le 18 décembre 2024 entre les trois opérateurs Free, SFR et Orange et le ministère de l'Industrie, Orange aurait « *suggéré de déclarer caduque le RIP, ce qui n'a là encore heurté personne et sera donc instruit très prochainement par la DGE* »[100].

90. Un mois plus tard, cette position est entérinée en interne. Le 14 janvier 2025 se tient une réunion de la cellule de crise d'Orange mise en place après Chido, où sont discutés trois scénarios alternatifs : (i) faire un recours contre la Concession FttH, (ii) s'interconnecter au

[98] Cote 4 773. Voir aussi la cote 3 259.

[99] Cote 4 353 VC (4 905 VNC).

[100] Cote 4 135.

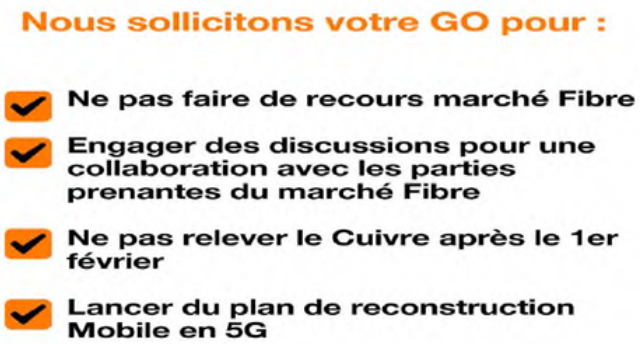
RIP ou encore (iii) déployer la fibre sur fonds propres. La deuxième option est présentée comme la plus opportune :



Source : cote 3 302 VC (4 142 VNC)

91. Dans une autre section de cette présentation, il est par ailleurs proposé « [d']*utiliser le RIP pour remplacer les accès DSL actifs par de la fibre à partir de fin 2025* »[101].

92. Enfin, le compte-rendu de la réunion du 14 janvier 2025 indique qu'il a été proposé d'engager des discussions avec les parties prenantes du marché fibre, en vue d'une collaboration.



Source : cote 5 569 VC (5 694 VNC)

93. En dépit de son coût et de son caractère politiquement sensible, c'est l'option du déploiement sur fonds propres qui est finalement privilégiée : « *JF* […] *a globalement validé la proposition de reconstruction du réseau. Il demande cependant d'aller beaucoup plus vite sur le déploiement de la fibre* »[102].

94. La faisabilité réglementaire, technique et opérationnelle du projet est ensuite étudiée. Le compte-rendu d'une réunion du 16 janvier 2025 conclut à « *l'absence d'exclusivité du RIP (pas de monopole du RIP)* »[103] ; celui de la réunion du 17 janvier 2025 mentionne la nécessité d'identifier les zones prioritaires et de mesurer la capacité à œuvrer avec les sous-

[101] Cote 3 303 VC (4 143 VNC).

[102] Cote 5 692.

[103] Cote 5 691.

traitants d'Orange[104]. Plus généralement, « *la stratégie de déploiement FttH* » figure régulièrement à l'ordre du jour des réunions de la cellule de crise[105].

95. L'analyse financière du projet ne semble être intervenue que dans un second temps. Le plan d'affaires[106], tel que validé par le Comité de Direction du 18 février 2025 puis circulé au Comité d'Investissement d'Orange France le 21 mars 2025[107], porte sur l'examen de deux scénarios :

- le scénario « Go » vise à évaluer la viabilité économique d'un projet de déploiement de la fibre sur fonds propres dans cinq zones (Koungou, Mamoudzou Nord, Mamoudzou Centre, Petite-Terre et Tsingoni) ; tandis que,
- le scénario « NoGo » examine l'option consistant pour Orange à participer au cofinancement du réseau de Mayotte THD déployé sur ces cinq zones dans le cadre du RIP.

96. L'analyse est résumée comme suit par le responsable du Comité d'Investissement : « [a]*vec un Taux de Rendement Interne (TRI) de* [confidentiel] *%* […], *ce projet de fond propres (Go) promet des retours financiers sur 20 ans plus important*[s] *qu'un scénario en cofinancement sur le réseau RIP (NoGo)* »[108].

c) Les conséquences du projet d'Orange sur l'équilibre financier de la Concession FttH

i) Suspension du versement du financement prévu initialement par l'État

97. L'ANCT, en charge de l'instruction des demandes de financement relatives au PFTHD, a indiqué n'avoir pu poursuivre l'instruction de la demande de financement du RIP en raison du risque de double déploiement avec Orange, dès lors que « [l]*'articulation entre les déploiements publics et privés est un objectif essentiel du Plan France THD* ». Elle précise que « *les annonces de déploiements d'Orange en mars 2025 sont venues remettre en cause le projet de la collectivité, l'instruction initiée par l'ANCT et les modalités de définition de la subvention de l'État. Au regard du contexte d'incertitudes créé par l'annonce d'Orange, l'ANCT a été contrainte d'attendre une décision politique du gouvernement sur la suite à donner à l'instruction* »[109].

98. Au cours d'une réunion du comité de pilotage de la Concession FttH du 19 mars 2025, Mayotte THD notait « *un point de risque à lever : confirmer l'engagement de l'État sur les 50 millions d'euros* »[110]. Dans un courrier adressé le 11 mai 2026 au Département, Mayotte THD demandait la sécurisation effective du financement étatique, soulignant que sa remise en cause « *serait susceptible d'affecter profondément l'équilibre économique du contrat* »[111]. Enfin, le 26 mai 2026, l'Assemblée de Mayotte, assemblée délibérante du

---

[104] Cote 5 690.

[105] Cote 5 697 VNC.

[106] Cote 4 872 VC (5 253 VNC).

[107] Cote 4 897 VNC.

[108] Cote 4 345 VC et 4 897 VNC.

[109] Cote 5 288.

[110] Cote 2 123.

[111] Cotes 6 687 à 6 689.

Département-Région de Mayotte depuis le 1er janvier 2026, a voté une motion demandant à l'État de confirmer son soutien au projet du Département[112].

ii) Diminution des recettes de la Concession FttH sur le marché de gros de la boucle locale filaire

99. Selon les saisissants, le projet d'Orange compromet la logique de péréquation de la Concession FttH entre les différentes zones de l'île.

100. Mayotte THD estime que les cinq communes ciblées par Orange représentent à elles seules près de 70 % des recettes attendues du RIP, lesquelles avaient été évaluées en partant de l'hypothèse d'une absence de déploiement concurrent. Le modèle économique du RIP consiste à mobiliser les revenus issus des zones les plus denses afin de financer partiellement le déploiement de la fibre dans les zones moins denses, lesquelles concentrent près de 50 % des coûts sur la durée du projet pour seulement environ 30 % des lignes[113]. Dès lors, le projet d'Orange étant de nature à diminuer le taux de pénétration du RIP dans les zones de double déploiement, il restreint mécaniquement la capacité de Mayotte THD à financer le déploiement dans les zones les moins rentables par les recettes issues des zones les plus denses, et remet ainsi en question « *les hypothèses structurantes du plan d'affaires initial* »[114].

101. Mayotte THD et le Département ont produit des études économiques évaluant l'impact du déploiement du réseau d'Orange sur l'équilibre financier de la concession.

102. Selon la note des économistes mandatés par Mayotte THD[115], la valeur actualisée nette (ci-après « VAN ») du projet RIP, positive (+ [10-30] millions d'euros) dans le plan d'affaires initialement projeté par la DSP, deviendrait négative du fait du projet de déploiement d'Orange, et ce quelle que soit la stratégie adoptée par le délégataire :

- si Mayotte THD décidait de limiter son déploiement aux 12 communes non ciblées par Orange, la VAN serait négative de [0-20] millions d'euros, accompagnée d'un excédent brut d'exploitation (ci-après « EBE ») cumulé sur 30 ans largement déficitaire (perte de [0-20] millions d'euros) ; et,
- si Mayotte THD persistait à déployer la fibre sur toute l'île de Mayotte en superposition avec le réseau d'Orange sur cinq communes, la VAN diminuerait jusqu'à une perte de [20-40] millions d'euros.

103. Selon la version la plus récente de la note économique fournie par le Département, les pertes causées par le déploiement des 28 405 prises annoncées par Orange peuvent être évaluées entre 23,5 et 56,9 millions d'euros selon différents scénarios qui varient entre l'abandon total par Mayotte THD d'un déploiement dans ces cinq communes au déploiement total par Mayotte THD sur les cinq communes selon le plan initialement prévu[116].

104. Orange objecte que l'économie de la DSP était fondée sur l'hypothèse d'une situation de monopole absolu d'infrastructures. Or elle souligne que la DSP ne garantissait aucune exclusivité au délégataire, et qu'un tel monopole serait contraire au cadre règlementaire.

---

[112] Délibération n° DL_AP2026_0131 de l'Assemblée de Mayotte du 26 mai 2026 (voir cote 7 832).

[113] Cote 6 573.

[114] Cote 3 134.

[115] Cotes 3 141 à 3 152.

[116] Cotes 6 643 à 6 650.

Selon Orange, le raisonnement développé dans la note économique produite par Mayotte THD traduit le choix de celle-ci de fonder sa candidature sur ce postulat et d'ainsi « *accepter un risque commercial, en pariant à tort que le risque de concurrence par les infrastructures ne se réaliserait pas* »[117]. Au demeurant, le plan d'affaires présenté par Orange à son comité de direction France en février 2025 repose lui-même sur l'hypothèse structurante selon laquelle Orange serait le seul opérateur d'infrastructure à déployer un réseau FTTH sur les zones considérées.

105. Quant à l'étude économique produite par le Département, Orange en critique les hypothèses. Ainsi, elle fait valoir que l'écart entre le coût moyen du déploiement des prises FttH dans les cinq communes concernées par le double-déploiement (438 euros) et dans les douze autres communes (3 121 euros) serait incohérent au sein d'un même territoire. Elle soutient en outre que la modélisation des coûts de déploiement sur les cinq communes procède d'une simplification excessive, qui ne tient pas compte de facteurs tels que le mode de pose des câbles, la structure du bâti, la densité et la dispersion de l'habitat[118].

106. Néanmoins, selon la note de l'ANCT du 9 janvier 2026 à l'attention de la ministre de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation[119], basée sur des données transmises par Mayotte THD, le surcoût pour l'État lié au déploiement d'Orange, par rapport à la participation de 55 millions d'euros initialement prévue dans la Concession FttH, s'élèverait à 15 millions d'euros, en cas d'un déploiement de Mayotte THD circonscrit aux douze communes non ciblées par Orange, et atteindrait 65 millions en cas de double déploiement sur les cinq communes ciblées par Orange.

107. Dans sa réponse à un questionnaire de l'Autorité, l'ANCT conclut que « *l'annonce par Orange, le 13 mars 2025, de son intention de déployer son propre réseau en fibre optique seulement sur la partie la plus dense du territoire et de proposer des solutions de 5G au reste de la population, en préemptant les zones les plus denses du territoire, fragilise irrémédiablement l'équilibre économique du projet public* »[120] (soulignement ajouté).

108. Ces évaluations ne prennent pas en compte d'éventuelles indemnités qui pourraient devoir être versées au délégataire s'il s'avérait que le droit public faisait obstacle à la modification du périmètre de la DSP et imposait sa résiliation.

109. Au-delà de ces analyses financières, les éléments recueillis pendant l'instruction permettent d'apprécier les conséquences du déploiement d'Orange sur le comportement des OC en tant que clients sur le marché de gros de l'accès à la boucle locale filaire fibre.

110. Mayotte THD avait initialement identifié six clients potentiels à Mayotte, à commencer par « *Orange au premier chef, SFR au second. Canal Plus télécom en 3ème position* »[121], les trois autres étant Free, Zeop (groupe Océinde) et Idom. Or, en février 2026, aucun OC n'avait encore souscrit à l'offre de référence de Mayotte THD[122], ce que cette dernière explique par le déploiement d'Orange et les « *incertitudes qui en résultent* ».

---

[117] Cotes 6 889 et 6 890.

[118] Cotes 6 892 et 6 893.

[119] Note du 9 janvier 2026 à l'attention de la ministre de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation, (cotes 5 397 à 5 400 et 5 408 à 5 418).

[120] Cote 5 288.

[121] Cotes 1 394 et 5 035.

[122] Cote 5 037.

111. Plus précisément et s'agissant tout d'abord d'Orange (en tant qu'OC), bien qu'elle aurait vraisemblablement opté pour une mutualisation avec Mayotte THD si Orange n'avait pas choisi de déployer la fibre en propre[123], elle a ensuite décidé « [qu']*Orange OC restera cliente d'Orange OI sur le périmètre des 5 communes »*[124]. Or Orange OC était le principal OC attendu comme client de la Concession FttH par Mayotte THD, qui évaluait sa part de marché sur le marché de détail à environ [50-60] % sur l'ensemble du territoire mahorais[125]. Orange estimait quant à elle cette part de marché comme pouvant atteindre, à terme, [30-40] % sur les zones urbaines de Koungou, Mamoudzou Nord, Mamoudzou Centre, Petite-Terre et Tsingoni[126].

112. S'agissant ensuite de SFR, dont la part de marché est estimée par Orange à 15-20 %[127], si l'opérateur a indiqué qu'il a pu envisager souscrire à l'offre du RIP, il a accepté l'offre d'Orange « *de manière opportuniste* » et commercialise depuis fin novembre 2025 ses premières prises FttH à partir du réseau d'Orange[128]. SFR n'exclut toutefois pas la possibilité de devenir également client du réseau de Mayotte THD, sous réserve notamment de l'amélioration et de la clarification de l'offre du délégataire[129].

113. S'agissant enfin des autres OC, Mayotte THD considère qu'ils « *ne viendront pas pour un périmètre de prises potentielles réduites de la sorte* »[130]. En particulier, Mayotte THD indique que « [face à] *la pénibilité commerciale, un ticket d'entrée technique et retard à l'allumage face à la présence de l'opérateur historique, l'opérateur commercial est découragé de venir et n'a pas de perspectives de rentabilité* ».

114. Tandis que la diminution des recettes de Mayotte THD sur le marché de gros de boucle locale filaire entraînerait une baisse de la part de financement privé du projet RIP (initialement estimée à presque 92 millions d'euros, voir paragraphe 68), la perspective d'un financement public supplémentaire est pour le moins incertaine. D'une part, l'administration centrale a souligné la nécessité de préserver les finances publiques[131]. D'autre part, le

---

[123] Cote 4 139 : « [d]*ès le premier mois suivant le passage de Chido, Orange envisageait de ne pas reconstruire l'intégralité de son réseau en cuivre et envisageait également de 's'interconnecter au plus vite avec le RIP* » (soulignement ajouté).

[124] Cote 5 272.

[125] Cote 4 867.

[126] Cote 4 872.

[127] Cote 4 872.

[128] Cotes 5 581 et 5 584 : dans sa réponse à la demande d'informations, SFR a indiqué que « *SRR aurait pu envisager de débuter une activité d'opérateur commercial FTTH à Mayotte en tant que client du réseau d'initiative publique exploité par Mayotte, sous réserve des deux conditions préalables indiquées en Q.3 soient pleinement remplies* ».

[129] Cotes 5 583 à 5 597.

[130] Cote 5 521.

[131] Cotes 1 663 (dans un courriel, le cabinet du ministre chargé de l'industrie et de l'énergie indique : « [n]*ous réaffirmons côté cabinet de l'Industrie et de l'Energie notre mobilisation pour que les Mahorais puissent bénéficier d'un réseau en fibre optique rapidement tout ayant en tête la nécessité de préserver les finances publiques* ») et 5 850 (l'ANCT indique dans une note à l'attention de la ministre de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation : « [u]*n report de l'arbitrage ne pourrait qu'aggraver cette situation, en alourdissant davantage la charge financière pour les finances publiques, déjà soumises à des contraintes budgétaires strictes* »).

Département a indiqué qu'il *« n'envisage pas de supporter ce coût »* (le surcoût pour la Concession FttH engendré par le déploiement d'Orange)[132].

4. LE DEPLOIEMENT SIMULTANE DU RIP ET DU PROJET D'ORANGE

a) Les tentatives de négociations entre Mayotte THD et Orange à la suite de l'annonce du projet de déploiement d'Orange

i) De multiples échanges intervenus entre Orange, Mayotte THD et les pouvoirs publics

115. Lors des réunions du 25 mars 2025 mentionnées précédemment (paragraphe 85), Orange a informé le Département ainsi que les communes mahoraises concernées de son intention de déployer la fibre sur le territoire[133].

116. Le 4 avril 2025, Orange a rencontré à nouveau le Département. À l'issue de cette rencontre, il a été convenu que soit étudié un déploiement de la fibre en complémentarité de celui du RIP, dans le respect de trois exigences : (i) un déploiement qui apporterait la fibre à tous les Mahorais, (ii) sans impliquer de surcoût pour la collectivité et (iii) intervenant de façon accélérée[134].

117. Le 5 avril 2025, le Département a proposé une adaptation du RIP dans un courrier adressé au Premier ministre, précisant être « *disponibles pour échanger avec l'opérateur historique et tenir compte de ses attentes pour adapter le calendrier et la géographie de déploiement de notre RIP* »[135].

118. Le 9 avril 2025, Mayotte THD a demandé par courrier à Orange de supprimer la consultation sur son projet, celui-ci faisant fi de l'attribution de la DSP à Mayotte THD[136]. Le 17 avril 2025, le Département a alerté Orange sur le fait que son déploiement risquait de priver une partie de l'île de la fibre et de renchérir le coût du RIP[137].

119. Au cours des mois d'avril et de mai 2025, plusieurs réunions trilatérales se sont tenues entre Orange, Mayotte THD et les pouvoirs publics[138], avec l'objectif d'explorer des scénarios de sortie de crise.

120. Le 30 avril 2025[139], Orange a présenté au Département un projet supposé répondre aux trois exigences formulées lors de la réunion du 4 avril 2025.

121. Le 12 juin 2025, le ministre des Outre-mer a fait part à Orange de ses préoccupations quant au fait que son projet était susceptible de remettre en cause l'équilibre économique de la

---

[132] Cote 6 704.

[133] Cotes 4 146 et 4 186 à 4 197.

[134] Cote 4 147 VNC.

[135] Cote 520.

[136] Cotes 1 685 à 1 689.

[137] Cotes 2 510 et 2 511.

[138] Les 14 et 18 avril et le 5 mai 2025 avec le ministère de l'Industrie (cotes 1 661 à 1 663, 1 700 à 1 711, 1 750, 1 751 et 3 307) et le 2 mai 2025 à l'occasion d'une visite sénatoriale à Mayotte (cote 3 309).

[139] Cote 4 149.

DSP et de priver les zones rurales de Mayotte d'un accès au haut débit que ne pourrait garantir la 5G[140].

122. Une nouvelle réunion entre Océinde (Mayotte THD), Orange, le Département et les ministères de l'économie et des finances, de l'aménagement du territoire et de la décentralisation et des outre-mer a été fixée au 18 décembre 2025[141]. Le dossier de l'instruction ne comprend aucun document mentionnant le résultat de cette réunion.

ii) Le maintien par Orange de son projet de déploiement initial

123. En dépit des échanges décrits ci-dessus, Orange n'a pas dévié son projet initial de déploiement de la fibre sur fonds propres couvrant cinq des dix-sept communes mahoraises.

124. L'opérateur a notamment indiqué, lors de sa réunion du 30 avril 2025 avec le Département, que sa proposition de déploiement sur fonds propres en complémentarité d'une DSP révisée permettrait une économie estimée entre 12 et 17 millions d'euros de subvention et un déploiement accéléré[142].

125. La réunion tripartite du 18 décembre 2025 (voir paragraphe 122) a fait l'objet d'une note d'Orange, par laquelle elle confirme « *sa volonté de déployer, sur fonds propres, les 5 communes annoncées en début d'année 2025 : Mamoudzou, Koungou, Dzaoudzi, Pamandzi, Tsingoni-Combani. Les 12 autres communes pourront être déployées par Mayotte THD, dans le cadre d'une nouvelle délibération modifiant le périmètre initial du RIP* »[143].

126. Enfin, le 6 mai 2026, la directrice générale d'Orange a indiqué à la commission des affaires économiques du Sénat le déploiement d'Orange sur les cinq communes visées initialement[144].

iii) La proposition de Mayotte THD d'adapter le calendrier de déploiement de la Concession FttH

127. Le 10 janvier 2025, le directeur d'Orange Réunion Mayotte a sollicité un échange auprès du directeur de Mayotte THD, lui écrivant : « *si tu as une minute pour évoquer Mayotte suite à l'attribution du marché FTTH. Vu la situation, j'aimerais partager nos visions sur le sujet* »[145]. Un échange téléphonique a suivi, dont le contenu fait l'objet de désaccords entre les interlocuteurs.

128. Mayotte THD rapporte avoir accueilli favorablement une demande d'Orange d'accélération et d'adaptation de son plan de déploiement pour répondre aux besoins d'Orange[146], tandis

---

[140] Cotes 549 à 551.

[141] Cotes 3 425 et 3 426.

[142] Cotes 3 309 et 3 375 à 3 393.

[143] Cotes 3 425 et 3 426.

[144] Cote 6 732.

[145] Cote 3 320.

[146] Cote 5 030. Il a ainsi indiqué : « *il me dit que des zones sont très touchées, et me demande : seriez-vous disposé / ouvert à adapter votre calendrier de déploiement pour nous permettre de reconnecter nos clients dans ces zones. Je lui dis que oui je suis prêt à étudier la question.* […] *Ensuite j'appelle l'actionnaire dans la foulée et lui dit avoir ouvert la porte pour une adaptation du plan de déploiement pour les mahorais compte tenu de l'urgence de la situation. Il est d'accord et me dit : c'est l'esprit du RIP nous sommes à la disposition de la population. Il me dit que si le département et son AMO valident, j'ai son accord.* ».

qu'Orange soutient que l'appel n'a finalement pas porté sur l'attribution du marché FttH à Mayotte[147].

129. Le 25 mars 2025, à la suite de l'annonce par Orange de son projet de déploiement, le directeur de Mayotte THD a écrit au directeur d'Orange Réunion Mayotte : « *nous sommes très surpris de votre position sur le cas Mayotte. Surtout compte tenu du fait que nous avons précisé d'emblée en janvier que nous étions disposé* (sic) *à modifier voire accélérer notre déploiement pour vous permettre de remonter vos services. Je n'arrive pas à croire que c'est votre volonté en local. À ta disposition pour en discuter* »[148]. Lors de son audition par les rapporteurs, le directeur d'Orange Réunion Mayotte a déclaré maintenir que le directeur de Mayotte THD n'avait pas tenu ces propos lors de leur échange du 10 janvier 2025[149] .

130. Par la suite, dans un courriel du 15 avril 2025 adressé à Orange et à des membres du Gouvernement, Mayotte THD indiquait : « [l]*a piste numéro 1 consiste à étudier les zones dites d'urgence pour Orange entre les équipes terrain pour analyser si le délégataire est en mesure de satisfaire les besoins les plus critiques d'Orange* […]. *Nous maintenons notre volonté d'étudier avec Orange toutes les possibilités pour ouvrir cette option et rappelons que nous sommes prêts à aménager notre plan de déploiement pour subvenir à leurs besoins express, alors même que nous n'avons aucune obligation contractuelle* »[150].

131. De même, le 16 avril 2025, Mayotte THD a réaffirmé, lors d'un échange avec Orange, sa « *volonté d'ouvrir la possibilité de notre plan de déploiement pour adresser les zones urgentes de Orange* » [151]. Lors d'une réunion tenue le lendemain, Mayotte THD a proposé une adaptation du plan de déploiement aux besoins du projet d'Orange[152]. Selon le compte-rendu fait par Mayotte THD de cette réunion, Orange n'aurait pas accueilli favorablement cette proposition, au motif que « *la dynamique actuelle du déploiement est insuffisante pour répondre à la dégradation rapide de son réseau ADSL* »[153].

b) L'état des déploiements actuels des réseaux fibre à Mayotte

i) La décision d'accélérer le calendrier de déploiement du RIP par le département de Mayotte

132. Le 17 juillet 2025[154], Mayotte THD a annoncé publiquement une accélération de son planning de déploiement, formalisée ensuite par une modification du calendrier de déploiement prévu initialement dans la Concession FttH « *en ciblant prioritairement les zones les plus fortement impactées à Mayotte selon Orange : à ce jour, Tsingoni, Pamandzi,*

[147] Cote 4 684.

[148] Cote 3 320, soulignement ajouté.

[149] Cote 4 684.

[150] Cote 1 660.

[151] Cote 1 657.

[152] Cotes 1 671 à 1 678.

[153] Cote 3 369.

[154] Cote 3 323.

Mamoudzou, Dembeni, Ouangani (pour Dzaoudzi et Koungou les discussions sont en cours), pour apporter une réponse plus rapide aux mahorais en difficulté »[155].

133. Dans le cadre de l'instruction, le Département a indiqué que « [l]*'accélération du délégataire vise à permettre à Orange de proposer le plus rapidement possible ses services aux usagers, argument qu'Orange avançait pour justifier son réseau FttH. Le département a, pour ce faire, décidé d'intégrer certaines tranches parmi les tranches fermes à déployer en premier. Ainsi, certaines zones ne faisant pas partie des déploiements prioritaires du département (par exemple comme les communes les mieux pourvues en DSL) feront l'objet d'un déploiement plus rapide pour répondre aux besoins d'Orange* »[156].

134. Mayotte THD a également indiqué que l'accélération avait vocation à préserver l'équilibre économique du projet en évitant qu'Orange ne capte l'ensemble des abonnés des zones les plus denses : « [à] *Mayotte, l'effet « premier arrivé » permet de verrouiller le marché de détails. Le premier réseau disponible capte les premiers abonnés (ménages, entreprises) ainsi que les contrats avec les opérateurs commerciaux. Une fois un client raccordé, le coût de changement est élevé (résiliation, travaux, délais), ce qui crée une inertie favorable au premier réseau* »[157].

135. Ce calendrier de déploiement accéléré avance d'une année l'objectif de déploiement des 63 408 prises initiales de la Concessions FttH initialement prévu à horizon 2030-2031 et ramené à décembre 2029[158]. Mayotte THD a indiqué que cette accélération « *n'a aucun impact sur le montant des subventions attendues par Mayotte THD* »[159].

ii) L'état du déploiement de Mayotte THD et d'Orange à Mayotte

136. Le 6 mai 2026, la directrice générale d'Orange a indiqué à la commission des affaires économiques du Sénat que « *le 30 avril dernier, 7 526 locaux, parmi lesquels 5 400 sont commercialisables, étaient déjà raccordables dans cinq communes. L'outil de production est pleinement opérationnel. Nous sommes déterminés à apporter le très haut débit aux Mahorais, en proposant 20 000 prises à la fin de 2026 et 28 000 prises lorsque le réseau sera achevé, conformément à la réglementation* »[160].

137. Fin juin 2026, Orange avait rendu raccordables environ 35 % des prises cibles[161]. Mayotte THD prévoit d'avoir rendu raccordables, d'ici la fin de l'année 2026, environ 31 % des prises cibles des 5 communes visées par Orange, soit environ 10 % du nombre total de prises cibles (à atteindre d'ici la fin de l'année 2029) sur l'ensemble du territoire[162].

138. À la date du 26 juin 2026, tandis que Mayotte THD ne disposait encore d'aucun client sur le marché de gros d'accès à la boucle locale fibre[163], Orange OC et SRR étaient déjà clients d'Orange. [1 000-2 000] clients avaient souscrit une offre FttH auprès de SRR, dont

[155] Cote 3 131.

[156] Cote 2 051.

[157] Cote 3 132.

[158] Cote 3 136.

[159] Cote 2 051.

[160] Cote 6 732.

[161] Cote 8 054.

[162] Cotes 8 054 et 8 085.

[163] Cote 8 062.

[0-1 000] clients déjà raccordés et en service[164]. Quant à Orange OC, ces chiffres sont [1 000-2 000] clients grand public et professionnels raccordés dont [0-1 000] en service[165].

II. Discussion

A. SUR L'APPLICABILITE DU DROIT DE L'UNION

139. Depuis le 1er janvier 2014, le Département-Région de Mayotte est devenu région ultrapériphérique au sens de l'article 349 du TFUE, et à ce titre soumis au droit de l'Union en application des articles 52 du Traité de l'Union européenne et 355 du TFUE.

140. L'article 102 du TFUE dispose « [qu']*est incompatible avec le marché commun et interdit, dans la mesure où le commerce entre États membres est susceptible d'en être affecté, le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci* ».

141. Dans ses lignes directrices relatives à la notion d'affectation du commerce, la Commission européenne (ci-après « Commission ») rappelle que les articles 101 et 102 du TFUE s'appliquent aux accords horizontaux et verticaux ainsi qu'aux pratiques abusives d'entreprises qui sont « *susceptibles d'affecter le commerce entre États membres* », et ce « *de façon sensible* »[166].

142. En l'espèce, il ne peut être exclu, à ce stade de l'instruction, que les pratiques dénoncées, si elles étaient avérées, seraient susceptibles d'élever des barrières à l'entrée, notamment sur le marché de détail des services d'accès fixe à Internet haut et très haut débit à Mayotte, de nature à décourager les investissements sur ce marché de grands acteurs européens du secteur et ainsi d'avoir une influence, au moins potentielle, sur les courants d'échanges entre États membres.

143. Partant, les pratiques dénoncées, si elles sont avérées, sont susceptibles d'affecter de manière sensible le commerce entre États membres et d'être qualifiées au regard de l'article 102 du TFUE.

---

[164] Cote 8 051.

[165] Cotes 8 054 et 8 055 VC (8 069 VNC).

[166] Communication de la Commission, Lignes directrices relatives à la notion d'affectation du commerce figurant aux articles 81 et 82 du traité, JOCE C 101/81, 27 avril 2004, points 81 à 96.

B. SUR LE MARCHE PERTINENT ET LA POSITION D'ORANGE SUR CE MARCHE

1. SUR LA DELIMITATION DU MARCHE

a) Rappel des principes

i) Définition des marchés de produits et géographiques

144. L'application des articles L. 420-2 du code de commerce et 102 du TFUE, qui prohibent les pratiques d'abus, requiert, à titre liminaire, que les marchés pertinents soient précisément définis[167].

145. Le marché de produits « *comprend tous les produits que les clients considèrent comme interchangeables ou substituables à celui ou ceux de la ou des entreprises concernées, en raison de leurs caractéristiques, de leur prix et de l'usage auquel ils sont destinés, compte tenu des conditions de concurrence et de la structure de la demande et de l'offre sur le marché* »[168].

146. Le marché géographique, quant à lui, comprend « *le territoire sur lequel les entreprises concernées offrent ou demandent des produits en cause, sur lequel les conditions de concurrence sont suffisamment homogènes pour que les effets du comportement ou de la concentration faisant l'objet de l'enquête puissent être appréciés et qui peut être distingué des autres territoires en particulier en raison des conditions de concurrence sensiblement différentes de celles prévalant sur ces territoires* »[169].

147. L'Autorité, à la suite du Conseil de la concurrence, a rappelé que « *le marché, au sens où l'entend le droit de la concurrence, est défini comme le lieu sur lequel se rencontrent l'offre et la demande pour un produit ou un service spécifique.* […] *Une substituabilité parfaite entre produits ou services s'observant rarement, le Conseil regarde comme substituables et comme se trouvant sur un même marché les produits ou services dont on peut raisonnablement penser que les demandeurs les considèrent comme des moyens alternatifs entre lesquels ils peuvent arbitrer pour satisfaire une même demande* »[170].

ii) Définition des marchés connexes

148. La Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « Cour de justice » ou « CJUE ») a considéré qu'il ne fait « *aucun doute qu'un abus de position dominante sur un marché peut être condamné en raison d'effets qu'il produit sur un autre marché. Ce n'est que dans l'hypothèse différente où c'est l'abus qui est localisé sur un marché autre que le marché*

---

[167] Arrêt du Tribunal de première instance du 6 juillet 2000, *Volkswagen AG*, T-62/98, EU:T:2000:180, point 230.

[168] Communication de la Commission sur la définition du marché en cause aux fins du droit de la concurrence de l'Union, JOUE C, C/2024/1645, du 22 février 2024, point 12.

[169] *Ibid*.

[170] Voir en particulier les décisions n° 10-D-19 du 24 juin 2010 relative à des pratiques mises en œuvre sur les marchés de la fourniture de gaz, des installations de chauffage et de la gestion de réseaux de chaleur et de chaufferies collectives, paragraphes 158-159 ; n° 10-D-13 du15 avril 2010 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la manutention pour le transport de conteneurs au port du Havre, paragraphe 220 ; arrêt de la cour d'appel de Paris du 20 janvier 2011, Perrigault, n° 2010/08165.

dominé que l'article 86 du traité [devenu article 102 du TFUE] *est, en dehors de circonstances particulières, inapplicable* »[171].

149. La cour d'appel de Paris a, quant à elle, précisé dans son arrêt du 7 avril 2022 relatif à des conditions de transaction inéquitables que s'agissant « *des effets sur les marchés connexes, il doit être observé, à titre liminaire, que la jurisprudence admet qu'une entreprise en position dominante sur un marché donné puisse se voir reprocher un abus dont les effets affectent d'autres marchés, dès lors que le marché sur lequel elle exerce une domination et les marchés sur lesquels l'abus déploie ses effets revêtent un lien de connexité suffisant* »[172].

150. Elle en a déduit « [qu']*il n'y a pas lieu, pour démontrer les effets des pratiques, de définir de manière exhaustive l'ensemble des marchés avals connexes* » au marché sur lequel la domination s'exerce[173].

b) Les marchés pertinents en l'espèce

151. Se fondant sur la pratique décisionnelle de l'Autorité et de l'Arcep, les saisissants exposent qu'en l'espèce les marchés de produits pertinents sont :

- le marché amont de l'accès aux infrastructures physiques de génie civil ;
- le marché de gros de l'accès à la boucle locale cuivre et aux infrastructures de collecte ;
- le marché de gros de l'accès aux capacités de connectivité internationale via un câble sous-marin ; et,
- le marché de détail de la fourniture d'accès à Internet haut et très haut débit.

152. Le Département estime en outre pertinent un marché défini comme celui des appels d'offres pour l'exploitation de RIP.

153. Quant au marché géographique, les saisissants délimitent les marchés au seul territoire de Mayotte[174].

154. Orange oppose que le marché de l'accès aux infrastructures de génie civil n'est pas pertinent pour les faits de l'espèce et que la dimension locale du marché géographique est inexacte, à tout le moins s'agissant du marché de gros.

155. Afin de déterminer les marchés pertinents au cas d'espèce, il y a lieu de se référer tout d'abord à la délimitation des marchés telle que retenue dans le secteur des communications électroniques fixes pour les besoins de la réglementation *ex ante* prévue par le droit dérivé de l'Union. La Commission opère à ce titre une distinction entre des marchés de détail qui correspondent à des services fournis aux utilisateurs finals, clients résidentiels ou professionnels, et divers marchés de gros qui consistent à donner aux opérateurs l'accès,

---

[171] Arrêt de la Cour de justice du 6 mars 1974, Instituto Chemioterapico Italiano, C-6/73, paragraphe 22 ; et 3 octobre 1985, Centre belge d'études de marché, C-311/84, paragraphe 26.

[172] Arrêt de la cour d'appel de Paris du 7 avril 2022, n° 20/03811, sur le recours dirigé contre la décision n° 19-D-26 du 19 décembre 2019 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la publicité en ligne liée aux recherches, paragraphe 295.

[173] *Ibid*. point 297.

[174] Mayotte THD précise que le marché de l'accès aux infrastructures sous-marines fait exception, car son « périmètre ne peut être subdivisé », cote 31 VC (833 VNC).

selon différentes modalités, aux installations et prestations nécessaires à la fourniture des services de communication aux utilisateurs finals[175].

156. Concernant les marchés de gros de l'accès fixe à haut débit et très haut débit, l'Arcep a défini des marchés pertinents en vue de la réglementation *ex ante* du secteur au cours de plusieurs cycles d'analyse des marchés, dont le dernier couvre la période 2024-2028, ainsi qu'il ressort de trois décisions de décembre 2023 et une décision de décembre 2024[176].

157. Préalablement à ces décisions, l'Autorité a été saisie pour avis par l'Arcep sur le fondement de l'article L. 463-7 du code de commerce. Elle n'a pas remis en cause les délimitations proposées[177].

158. Plusieurs marchés de produits et services sont ainsi identifiés.

i) Le marché amont de l'accès aux infrastructures de génie civil mobilisables pour le déploiement de réseaux de boucle locale et de collecte

159. Ce marché est constitué des offres de mise à disposition d'appuis aériens (poteaux) et des offres d'accès aux infrastructures de génie civil souterraines (fourreaux) commercialisées par les opérateurs de communications électroniques, les collectivités territoriales ou les exploitants des réseaux de distribution d'électricité. Ces infrastructures permettent le déploiement de boucles locales et de réseaux de collecte[178].

160. Orange n'avait pas contesté ce périmètre dans sa réponse à la consultation publique lancée par l'Arcep le 20 février 2023 sur son projet de décision[179].

ii) Les marchés de gros d'accès à la boucle locale filaire

161. Les opérateurs et fournisseurs de services de communications électroniques fixes qui souhaitent commercialiser sur les marchés de détail des services à haut débit et à très haut débit disposent de plusieurs possibilités.

162. D'une part, ils peuvent s'appuyer sur leur propre réseau de boucle locale filaire (fibre ou cuivre) déployé à travers les infrastructures de génie civil décrites ci-dessus, et sont alors OI.

163. D'autre part, ils peuvent, en tant qu'OC, souscrire des offres sur les marchés de gros selon deux modalités.

---

[175] Recommandation de la Commission n° 2020/2245/UE du 18 décembre 2020 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation *ex ante* conformément à la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil établissant le code des communications électroniques européen (JOUE L 321 du 17 décembre 2018, p. 36.).

[176] Décisions de l'Arcep n° 2023-2801 et n° 2023-2802 du 14 décembre 2023, n° 2023-2803 du 14 décembre 2023 portant sur la définition du marché pertinent de fourniture en gros d'accès de haute qualité, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur à ce titre et n° 2024-2663 portant sur la levée de la régulation du marché de la fourniture en gros d'accès central en position déterminée à destination du marché de masse.

[177] Voir les avis n° 23-A-14 du 5 octobre 2023 et n° 24-A-08 du 16 septembre 2024 relatif à une demande d'avis de l'Arcep portant sur l'analyse du marché de la fourniture en gros d'accès central en position déterminée à destination du marché de masse.

[178] Décision de l'Arcep n° 2023-2801 précitée, pages 15 à 18.

[179] La réponse d'Orange (voir en particulier en page 42) est disponible sur le site de l'Arcep : https://www.Arcep.fr/uploads/tx_gspublication/contribution-regulation-marches-hd-thd-projet-evolution-regulation-cycle-2024-2028_290623.zip.

164. Premièrement, une offre passive d'accès à la boucle locale correspond à l'option de *dégroupage* dans le cas du cuivre, et de *mutualisation* dans le cas de la fibre. Elle consiste pour l'opérateur à installer ses propres nœuds de réseaux sur une boucle locale louée à un opérateur tiers.

165. Secondement, une offre d'accès activé à la boucle locale correspond à une offre d'accès au flux de données ou de services de capacité. Elle consiste à acheter sur le marché de gros des accès activés par un OI tiers. Le fournisseur de l'offre d'accès activé collecte et achemine le flux de données entre l'OC et son client final.

166. Aussi la pratique décisionnelle de l'Arcep, non remise en cause par l'Autorité dans le cadre de ses compétences consultatives[180], retient trois marchés distincts d'offres de gros d'accès aux boucles locales filaires :

    1) Le marché des offres passives de gros d'accès aux boucles locales filaires, constitué des offres d'accès passives à la boucle locale cuivre et aux réseaux FttH à usage résidentiel et non résidentiel[181]. L'analyse de substituabilité n'a pas été contestée par Orange dans sa réponse à la consultation publique lancée par l'Arcep le 20 février 2023 sur son projet de décision[182].

    2) Le marché des offres de gros activées d'accès central, dites *généralistes* (par opposition aux offres de *haute qualité*), fondées aussi bien sur le réseau cuivre que sur la fibre optique[183].

    3) Le marché des offres de gros d'accès activés de haute qualité pour le raccordement de sites entreprises ou éléments de réseau, fondées aussi bien sur le réseau cuivre ou la fibre optique. Le critère de haute qualité s'entend des exigences liées au débit garanti et au délai maximum garanti de temps de rétablissement (inférieur ou égal à 4 heures)[184].

iii) Les marchés de détail à destination de la clientèle résidentielle et non résidentielle

167. Il convient de noter que l'Arcep, considérant que les besoins des utilisateurs finals sont susceptibles d'agir sur le degré de substituabilité entre les produits de gros, a délimité les contours des marchés de détail en étudiant la substituabilité entre les offres de détail à destination des clientèles résidentielle et non-résidentielle, entre les différents types d'accès sur lesquels reposent ces offres, et entre les offres de détail de masse haut et très haut débit[185].

168. Si ces marchés sont susceptibles de faire l'objet d'une segmentation plus précise, celle-ci n'apparaît toutefois pas indispensable en l'espèce. Il apparaît suffisant à ce stade de l'instruction de rappeler que ce sont des marchés aval, connexes aux marchés décrits ci-dessus.

---

[180] L'Autorité relève toutefois que les la substituabilité entre le haut et le très haut débit pourrait se révéler imparfaite au fur et à mesure de la fermeture à grande échelle du réseau de boucle locale cuivre. Voir en ce sens l'avis de l'Autorité n° 23-A-14 du 5 octobre 2023 précité, paragraphes 175 et 176.

[181] Pour l'analyse précise de la substituabilité, voir la décision de l'Arcep n° 2023-2802 précitée, pages 43 et 44.

[182] Voir la réponse d'Orange (en particulier les pages 6 à 8) à cette consultation publique.

[183] Décision de l'Arcep n° 2024-2663 du 3 décembre 2024, précitée, page 35.

[184] Décision de l'Arcep n° 2023-2803 du 14 décembre 2023, précitée, page 38.

[185] Décision de l'Arcep n° 2024-2663 du 3 décembre 2024, précitée, page 16.

c) La dimension géographique des marchés

169. L'Arcep retient une définition nationale du marché amont de l'accès aux infrastructures de génie civil, définition que l'Autorité n'a pas remise en cause[186].

170. S'agissant des marchés de gros d'accès à la boucle locale filaire, l'Arcep a retenu, dans le cadre du dernier cycle de régulation, une définition nationale[187]. L'Autorité s'est montrée favorable à la méthode de l'Arcep pour délimiter les marchés géographiques et a dès lors soutenu la définition nationale proposée par l'Arcep[188].

171. Les saisissants font valoir que cette délimitation nationale n'est pas pertinente pour l'application du droit de la concurrence au cas d'espèce, parce qu'elle n'a été formulée pour les seuls besoins de la régulation sectorielle *ex ante*. Ils soulignent les spécificités insulaires des territoires ultramarins comme Mayotte : « *les réseaux de communications électroniques sont déployés de façon autonome, les coûts d'infrastructure sont propres à chaque territoire, et les conditions d'accès aux fréquences, au génie civil et aux câbles sous-marins sont radicalement différentes de celles prévalant en métropole* »[189]. Aussi « *le marché mahorais* » serait-il caractérisé par des conditions d'offre et de demande spécifiques.

172. Quant aux marchés de détail, il convient de souligner que dans sa pratique décisionnelle en matière de services de télécommunications, l'Autorité a à plusieurs reprises distingué des marchés géographiques limités aux seuls départements ultramarins[190].

173. Ainsi, l'Autorité a estimé que « [c]*oncernant la dimension géographique de ce marché, au regard notamment d'une animation concurrentielle beaucoup plus tardive qu'en métropole, d'opérateurs alternatifs différents et de moindre taille, la définition d'un marché géographique propre aux départements d'outre-mer pour les services de communications fixes est, en l'espèce, pertinente* »[191]. Elle a pu considérer à ce titre que Mayotte était susceptible de constituer un marché distinct pour les services d'accès à Internet haut débit[192].

---

[186] Décision n° 2023-2801 du 14 décembre 2023, page 20 et avis n° 23-A-14 du 5 octobre 2023, paragraphe 185.

[187] Décision de l'Arcep n° 2023-2802 du 14 décembre 2023, précitée, page 43.

[188] Avis n° 23-A-17 du 5 octobre 2023, précité, paragraphe 184.

[189] Cotes 6 559 et 6 630.

[190] Voir notamment la décision du Conseil de la concurrence n° 04-MC-02 du 9 décembre 2004 relative à une demande de mesures conservatoires présentées par la société Bouygues Télécom Caraïbe à l'encontre de pratiques mises en œuvre par les sociétés Orange Caraïbe et France Télécom, paragraphes 31 à 34 ; les décisions n° 09-D-36 du 9 décembre 2009 relative à des pratiques mises en œuvre par Orange Caraïbe et France Télécom sur différents marchés de services de communications électroniques dans les départements de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane, paragraphes 31 à 42 ; n° 09-MC-02 du 16 septembre 2009 relative aux saisines au fond et aux demandes de mesures conservatoires présentées par les sociétés Orange Réunion, Orange Mayotte et Outremer Télécom concernant des pratiques mises en œuvre par la société SRR dans le secteur de la téléphonie mobile à La Réunion et à Mayotte, paragraphes 26 à 28 ; n° 14-D-05 du 13 juin 2014 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la téléphonie mobile à destination de la clientèle résidentielle à La Réunion et à Mayotte, paragraphes 125 à 130, et n° 15-D-17 du 30 novembre 2015 relative à des pratiques mises en œuvre sur le marché de la téléphonie mobile à destination de la clientèle non résidentielle à La Réunion et à Mayotte, paragraphe 69.

[191] Décision n° 09-D-24 du 28 juillet 2009 relative à des pratiques mises en œuvre par France Télécom sur différents marchés de services de communications électroniques fixes dans les DOM, paragraphe 148 et décision n° 11-D-05 du 23 février 2011 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des communications électroniques dans la zone Réunion – Mayotte, paragraphe 144.

[192] Décision n° 11-D-05 précitée, paragraphe 145.

174. En l'espèce, il apparaît qu'au regard de la dynamique concurrentielle plus tardive, des opérateurs distincts sur le marché de détail et de moindre taille, des modes de consommation d'Internet haut débit et très haut débit différents de ceux de métropole et du pouvoir d'achat plus faible localement, les marchés de gros et de détail à Mayotte pourraient, à ce stade de l'instruction, recevoir une délimitation limitée au territoire du Département.

d) Conclusion sur les marchés pertinents

175. À ce stade de la procédure, il n'est pas nécessaire de trancher la question de savoir si la situation géographique et les conditions particulières de Mayotte justifieraient de retenir pour un ou plusieurs marchés une dimension locale. Le choix d'une délimitation plutôt qu'une autre n'entraînerait en effet aucune conséquence sur l'appréciation du pouvoir de marché dont dispose Orange, ainsi qu'il sera examiné ci-dessous.

176. En l'état de l'instruction, l'Autorité retient donc comme marché pertinent le marché des offres de gros d'accès passif aux boucles locales filaires. Deux autres marchés relatifs aux offres de gros aux boucles locales filaires sont aussi retenus comme marchés connexes sur lesquels les effets des pratiques sont aussi susceptibles de se matérialiser les offres activées d'accès central à destination du marché de masse et les offres activées d'accès de haute qualité à usage des entreprises. Sans qu'il soit nécessaire d'en définir précisément la dimension géographique, l'Autorité retient que ces marchés ont potentiellement aussi une dimension locale liée aux spécificités du département de Mayotte.

177. L'Autorité retient également :

- en amont, le marché de l'accès aux infrastructures de génie civil ; et,
- en aval, les marchés des offres détail fixes à destination de la clientèle résidentielle (grand public) et non résidentielle (entreprises).

178. Sans qu'il soit nécessaire pour l'heure de trancher quant à la définition précise de ces marchés, l'Autorité considère qu'ils sont soit de dimension nationale, soit de dimension locale limitée au département-région de Mayotte.

2. SUR LA POSITION D'ORANGE SUR LES MARCHES PERTINENTS

a) Rappel des principes

179. La position dominante est définie comme une « *position de puissance économique détenue par une entreprise qui lui donne le pouvoir de faire obstacle au maintien d'une concurrence effective sur le marché en cause en lui fournissant la possibilité de comportements indépendants dans une mesure appréciable vis-à-vis de ses concurrents, de ses clients et, finalement des consommateurs* »[193].

180. La Cour de justice ajoute que « *la constatation de l'existence d'une position dominante n'implique en soi aucun reproche à l'égard de l'entreprise concernée, mais signifie seulement qu'il incombe à celle-ci, indépendamment des causes d'une telle position, une*

[193] Arrêt de la Cour de justice du 14 février 1978, *United Brands Continentaal/Commission*, 27/76, EU:C:1978:2, point 65.

responsabilité particulière de ne pas porter atteinte par son comportement à une concurrence effective et non faussée dans le Marché commun »[194].

181. L'existence d'une position dominante peut résulter de plusieurs facteurs qui, pris isolément, ne seraient pas nécessairement déterminants[195]. Parmi ces facteurs, l'existence de parts de marché d'une grande ampleur est hautement significative[196]. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, une part de marché de plus de 50 % constitue par elle-même, et sauf circonstances exceptionnelles, la preuve d'une position dominante[197].

182. Outre le niveau absolu des parts de marché de l'entreprise en cause, il y a également lieu de tenir compte du rapport existant entre ces parts de marché et celles de ses concurrents. D'autres indices peuvent être pris en compte pour déterminer si un acteur est en position dominante, notamment l'existence de barrières à l'entrée ou de barrières à l'expansion et la puissance d'achat compensatrice des clients[198].

b) La position d'Orange sur le marché des offres de gros d'accès passif aux boucles locales filaires

183. Orange conteste toute position dominante sur les marchés de gros et de détail, estimant par ailleurs que la question de sa position sur le marché de l'accès aux infrastructures de génie civil n'est pas pertinente pour l'appréciation des pratiques.

184. Pour l'examen des éléments justifiant le prononcé de mesures conservatoires, il est suffisant à ce stade de l'instruction d'apprécier la position dominante d'Orange sur le marché sur lequel les pratiques abusives alléguées sont susceptibles d'avoir eu lieu. Les autres marchés amont, aval ou connexes, peuvent s'avérer pertinents pour l'examen des effets des pratiques mais la question de la position dominante d'Orange sur ces marchés peut rester ouverte.

i) Au plan national

185. Comme l'Arcep le soulignait en vue du dernier cycle de régulation, Orange possède la quasi-intégralité du réseau national de la boucle locale cuivre contrôlant ainsi plus de 99,99 % des accès cuivre en France. Elle fournit la totalité de l'offre de dégroupage pour les opérateurs alternatifs[199].

186. En ce qui concerne les offres passives de mise à disposition de fibre optique, la position d'Orange varie selon la typologie des zones de déploiement du réseau fibre mais demeure importante en parts de marché[200].

---

[194] Arrêt de la Cour de justice du 9 novembre 1983, *NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin/Commission*, aff. 322/81, point 57.

[195] *Ibid*, point 72.

[196] Arrêts du Tribunal de première instance du 12 décembre 1991, *Hilti/Commission*, T-30/89, EU:T:1991:70, point 90 ; et du 25 juin 2010, *Imperial Chemical Industries*, T-66/01, EU:T:2010:255, points 255 et 256.

[197] Arrêt de la Cour de justice du 3 juillet 1991, *AKZO*, C-62/86, EU:C:1990:123, point 60.

[198] Arrêt du Tribunal du 7 octobre 1999, *Irish Sugar*, T-228/97, EU:T:1999:246, points 97 à 104.

[199] Décision de l'Arcep n° 2023-2802, précitée, du 14 décembre 2023, page 46.

[200] Avis n° 23-A-14 du 5 octobre 2023, paragraphe 189.

187. Dans les zones très denses, chaque trimestre depuis 2014, les déploiements d'Orange y représentent la majorité des locaux rendus raccordables[201]. La part d'Orange dépasse les 80 % de lignes construites dans ces zones depuis le deuxième trimestre 2022.

188. Dans les zones moins denses d'initiative privée, la part des locaux raccordables par Orange représente environ trois quarts des locaux raccordables de ces zones[202].

189. Dans les zones moins denses d'initiative publique (AMEL), Orange exploite environ 30 % des lignes FttH déployées[203].

190. Dans les zones moins denses d'initiative publique (RIP), les opérateurs ne sont pas propriétaires des lignes dont ils assurent l'exploitation pour le compte d'une collectivité locale ou d'un groupement, mais ils structurent néanmoins les conditions d'exploitation de ces lignes. La position du groupe Orange y est non-négligeable, ses filiales s'étant vu attribuer, depuis 2017, l'exploitation de 26 % des prises FttH raccordables[204].

191. Au titre du dernier trimestre 2025, la position d'Orange dans le déploiement de la fibre dans les différents types de zone réglementaire est résumée ainsi par l'Observatoire haut et très haut débit de l'Arcep :

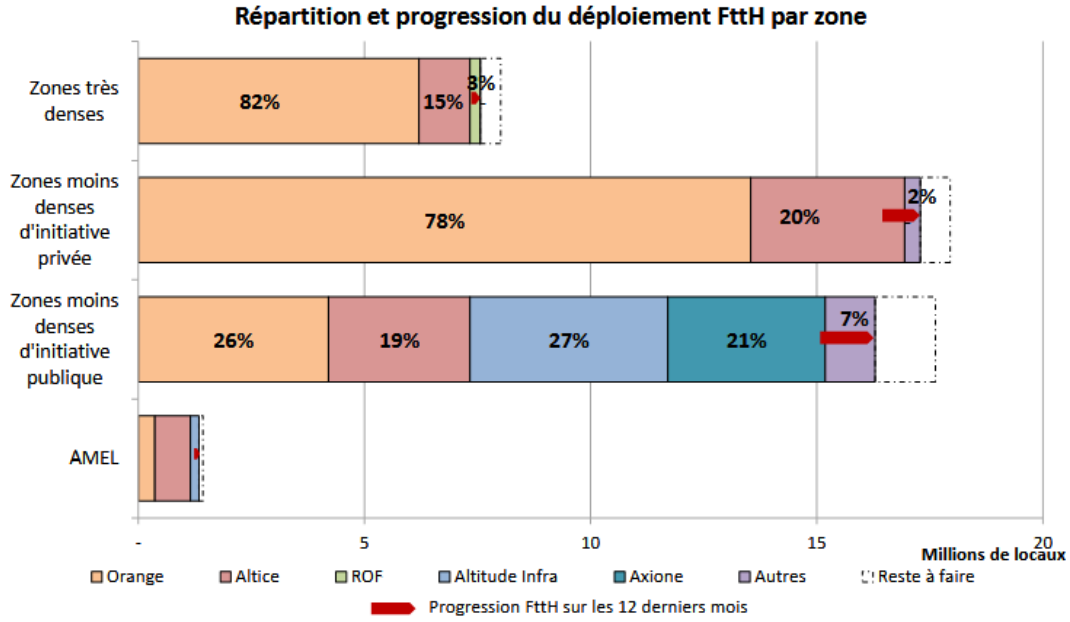
---

[201] Observatoire des déploiements des réseaux et services fixes, Arcep, disponible ici : https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/le-marche-du-haut-et-tres-haut-debit-fixe-deploiements/.
Voir notamment le fichier « 2025T4-obs-hd-thd-deploiement » qui montre que la part d'Orange OI du total des déploiements de locaux raccordables dans les zones très denses a augmenté de 61% au premier trimestre 2014 à 82% au dernier trimestre 2025.

[202] Observatoire des déploiements des réseaux et services fixes, Arcep, disponible ici : https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/le-marche-du-haut-et-tres-haut-debit-fixe-deploiements/.
Voir notamment le fichier « 2025T4-obs-hd-thd-deploiement » qui montre que la part d'Orange OI du total des locaux raccordables dans les zones moins denses d'initiative privée est de 79 % au dernier trimestre 2025.

[203] Observatoire des déploiements des réseaux et services fixes, Arcep, disponible ici : https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/le-marche-du-haut-et-tres-haut-debit-fixe-deploiements/.
Voir notamment le fichier « 2025T4-obs-hd-thd-deploiement » qui montre que la part d'Orange OI du total des déploiements de locaux raccordables dans les zones AMEL est de 27 % au dernier trimestre 2025.

[204] Observatoire des déploiements des réseaux et services fixes, Arcep, disponible ici : https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/le-marche-du-haut-et-tres-haut-debit-fixe-deploiements/.
Voir notamment le fichier « 2025T4-obs-hd-thd-deploiement » qui montre que la part d'Orange et Orange Concessions du total des locaux raccordables dans les zones moins denses d'initiative publique (RIP) est de 25 % au dernier trimestre 2025.



Source : Arcep, Services fixes haut et très haut débit : abonnements et déploiements, 4ème trimestre 2025 – résultats provisoires, Observatoire des marchés des communications électroniques, page 6

192. Au plan national, compte tenu du rythme de déploiement des boucles locales en fibre optique dans les différentes zones, les locaux raccordables par Orange au dernier trimestre 2025 représentaient 47 % du parc total des locaux éligibles au FttH[205]. Lors des derniers cycles d'analyse du marché, l'Arcep relevait que les locaux pour lesquels Orange était exploitant du réseau FttH représentaient 73 % du parc total de lignes FttH au troisième trimestre 2017[206], 70 % au quatrième trimestre 2019 et 59 % au 31 décembre 2022[207]. Orange reste le premier OI en matière de déploiement de la boucle locale optique[208].

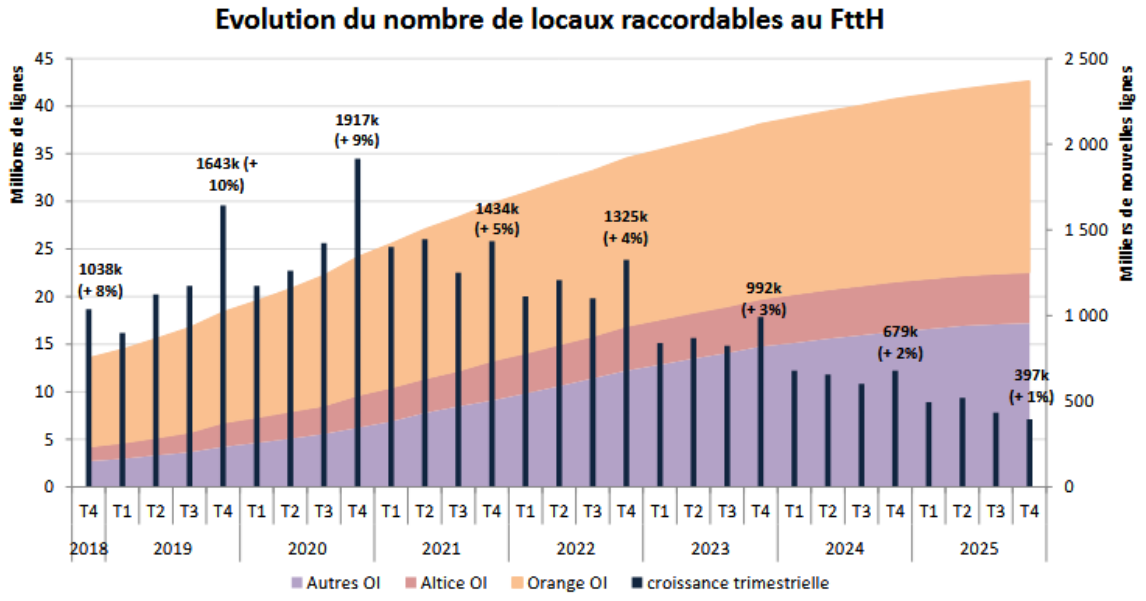
Cette dynamique de déploiement est ainsi schématisée :

[205] Observatoire des déploiements des réseaux et services fixes, Arcep, disponible ici : https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/le-marche-du-haut-et-tres-haut-debit-fixe-deploiements/. Voir notamment le fichier « 2025T4-obs-hd-thd-deploiement ».

[206] Décision n° 2020-1446 de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse en date du 15 décembre 2020 portant sur la définition du marché pertinent de fourniture en gros d'accès local en position déterminée, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur à ce titre.

[207] Décision n° 2023-2802 du 14 décembre 2023, page 49.

[208] *Ibidem*.



Source : Arcep, Services fixes haut et très haut débit : abonnements et déploiements, 4ème trimestre 2025 – résultats provisoires, Observatoire des marchés des communications électroniques, page 6

193. Outre le niveau élevé des parts de marché d'Orange, d'autres éléments permettent de caractériser la position d'Orange sur le segment du marché correspondant à la fibre.

194. En tant qu'OI sur une proportion importante des boucles locales optiques, Orange dispose d'infrastructures incontournables qui ne peuvent pas être répliquées dans des conditions économiquement viables. En effet, la partie mutualisée des réseaux, en aval du point de mutualisation, est difficilement réplicable à grande échelle par un opérateur concurrent.

195. En zone très dense, la partie terminale du réseau située à l'aval du point de mutualisation est présumée non réplicable compte tenu des coûts que représentent les travaux nécessaires pour déployer dans les immeubles la fibre optique jusqu'à l'abonné. Il n'est donc pas économiquement viable pour un opérateur tiers d'entreprendre la construction d'un ou plusieurs réseaux en aval du point de mutualisation.

196. En zone moins dense, d'après l'Arcep et comme le considère également l'Autorité[209], la boucle locale en fibre optique constitue un monopole naturel et de ce fait n'est pas réplicable.

197. Enfin, lors du dernier cycle d'analyse de marché concernant la période 2024-2028, l'Arcep a conclu qu'Orange exerce une influence significative sur les marchés pertinents de la fourniture en gros d'accès passif aux boucles locales filaires[210]. Cette conclusion n'a pas été remise en cause par l'Autorité dans son avis n° 23-A-14.

198. Au regard de ces éléments, il apparaît qu'Orange est susceptible de détenir une position quasi-monopolistique sur le segment de marché constitué par la boucle locale cuivre et une position dominante sur le segment de marché constitué des boucles locales en fibre optique. Sur l'ensemble du marché de gros des offres passives d'accès aux boucles locales filaires, Orange est donc susceptible d'occuper une position dominante sur un marché de dimension nationale.

[209] Avis n° 10-A-18 précité.

[210] Décision n° 2023-2802 du 14 décembre 2023, page 53.

ii) À Mayotte

199. Orange conteste toute position dominante sur un marché limité au département-région de Mayotte, affirmant que le cyclone Chido a remis fondamentalement en cause son pouvoir de marché sur ce territoire, ayant détruit 75 % de la boucle locale de cuivre. Dès lors, elle ne disposerait plus de « *la base matérielle* » permettant de proposer des offres de gros d'accès à la boucle locale sur une partie substantielle de l'île.

200. Orange fait valoir en outre que postérieurement au cyclone, elle trouve dans une position comparable à celle de Mayotte THD, c'est-à-dire celle d'un « *nouvel entrant sur le segment du très haut débit à Mayotte* »[211]. Elle ajoute que Mayotte THD s'est vu octroyer la DSP et bénéficie d'avantages divers à ce titre, qui affaiblissent la position relative d'Orange.

201. Concernant la boucle locale cuivre à Mayotte, Orange est le seul opérateur à fournir un accès à la boucle locale cuivre, qu'il s'agisse d'offres passives ou d'accès activés généraliste ou de haute qualité. Cette situation la place donc nécessairement dans une position prédominante. Pour importantes que soient les conséquences matérielles de Chido, Orange reste le seul opérateur de la boucle locale filaire cuivre à Mayotte.

202. Orange estime que les destructions de sa boucle locale cuivre concernaient entre 70 et 75 % des infrastructures aériennes (soit 80 % de la boucle local cuivre) au milieu de mois de janvier 2025, tandis que son réseau de génie civil souterrain (soit 20 % de la boucle locale cuivre) conservait un bon état général, selon les informations communiquées à l'Arcep[212]. Selon Orange, environ [30-60] % des [30 000 – 35 000] lignes cuivre fonctionnelles avant le cyclone ont disparu [213].

203. Dans ses observations du 6 février 2026, Orange estimait que sa boucle locale cuivre avait été rétablie à hauteur de [30-40] %.[214] Orange a indiqué à l'Arcep que, plutôt que de reconstruire l'intégralité du réseau, elle ne réaliserait après le cyclone que des opérations de réparation n'engageant pas de travaux lourds, selon la règle suivante : (i) les réparations concerneront uniquement les incidents intervenant pour les immeubles situés dans un périmètre de moins de 350 mètres entre le sous-répartiteur et le point de concentration ; et (ii) elles seraient prioritairement conduites dans les communes comptabilisant le plus grand nombre d'incidents signalés par les OC[215].

204. Étant donné les réparations entreprises, il n'est pas exact d'affirmer qu'Orange ne dispose plus de la base matérielle permettant de proposer des offres de gros d'accès à la boucle locale sur une partie substantielle du territoire.

205. Concernant la boucle locale fibre, Mayotte THD constitue en effet un nouveau concurrent potentiel d'Orange dont il convient d'examiner la menace d'entrée et d'expansion sur les marchés des offres de gros d'accès passif aux boucles locales filaires.

206. La Commission considère « *que pour que l'expansion ou l'entrée* [soient] *probables, il faut qu'elles soient suffisamment profitables pour le concurrent ou le nouvel arrivant, en prenant en considération des facteurs tels que les obstacles à l'expansion ou à l'entrée, les réactions*

---

[211] Cote 4 502.

[212] Cotes 2 516, 2 518 VC (5 007 VNC), 4 351, 4 469 et 4 510 VC (4 802 VNC).

[213] Cote 4 510 VC (4 802 VNC).

[214] Cote 4 469 VC (4 761 VNC).

[215] Cotes 2 518 et 2 519 VC (5 007 et 5 008 VNC).

probables de l'entreprise dominante présumée et des autres concurrents, ainsi que les risques et les coûts d'un échec »[216].

207. En l'espèce, l'entrée et l'expansion de Mayotte THD sont conditionnées, dans leur viabilité économique, à la mise en œuvre d'un RIP. Il apparaît que l'équilibre financier de celui-ci dépend en partie du financement privé fondé sur les recettes issues de la commercialisation d'offres précisément dans les zones ciblées par Orange. Or, selon l'Arcep, la duplication des réseaux en zones moins denses n'est pas rentable. Dès lors, le début de déploiement de la fibre par Orange est en lui-même un obstacle à l'expansion pour Mayotte THD.

208. Mayotte THD ne dispose à l'heure actuelle d'aucun client, contrairement à Orange[217], sur les différents segments du marché de gros d'accès à la boucle locale filaire après avoir pourtant commencé à déployer des points de mutualisation sur le territoire[218].

209. En outre, l'attribution du RIP ne confère aucun monopole ou exclusivité à Mayotte THD, en vertu des termes mêmes de la DSP (article 9), ce qu'Orange admet[219]. Ainsi, contrairement à ce que fait valoir Orange, l'attribution de la DSP n'a pas pour effet de positionner immédiatement Mayotte THD dans une position comparable à la sienne sur les marchés de gros de l'accès à la boucle locale filaire à Mayotte.

210. À ce stade de l'instruction, l'entrée et le développement potentiel de Mayotte THD sur le segment fibre n'apparaît pas suffisamment probable pour remettre en cause la conclusion qu'Orange est dominant sur le marché des offres d'accès passif aux boucles locales filaires à Mayotte, dans l'hypothèse où une telle délimitation géographique serait retenue.

iii)Conclusion

211. Eu égard à l'analyse ci-dessus, il apparaît qu'Orange est susceptible de détenir une position dominante sur le marché des offres de gros d'accès passif aux boucles locales filaires, que celui-ci soit considéré comme national ou local.

212. Cette position implique pour Orange des obligations, qui découlent du droit de l'Union[220] et du cadre légal national des communications électroniques[221] et sont formulées par l'Arcep au titre de la régulation *ex ante* du secteur. Dans sa dernière décision relative à l'analyse du marché, l'Arcep a ainsi imposé à Orange, désigné comme « *acteur puissant* » sur ce marché, une série d'obligations telles que l'obligation de faire droit aux demandes raisonnables d'accès à sa boucle locale, dans des conditions non discriminatoires, des obligations de

---

[216] Communication de la Commission — Orientations sur les priorités retenues par la Commission pour l'application de l'article 82 du traité CE aux pratiques d'éviction abusives des entreprises dominantes, paragraphe 16.

[217] Cote 5 581.

[218] 73 PM déployés et 6 442 locaux raccordables au 26 juin 2026 (cote 8 085).

[219] Article 9 de la DSP. Voir également la cote 4 487.

[220] Directive n° 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen, articles 67 et 68.

[221] Aux termes de l'article 38 du CPCE, « *les opérateurs réputés exercer une influence significative sur un marché du secteur des communications électroniques peuvent se voir imposer, en matière d'interconnexion et d'accès, une ou plusieurs des obligations* […], *proportionnées à la réalisation des objectifs mentionnés à l'article L. 32-1* ».

transparence et de publication d'informations concernant l'accès, de qualité de service, de contrôle tarifaire ou de séparation comptable[222].

213. Selon les règles européennes qui régissent la régulation des services de télécommunications, une entreprise qui détient une puissance significative sur le marché est « *dans une position équivalente à une position dominante, c'est-à-dire qu'elle est en mesure de se comporter, dans une mesure appréciable, de manière indépendante de ses concurrents, de ses clients et, en fin de compte, des consommateurs* »[223]. Cette formulation est identique à la définition retenue par la Cour de justice dans l'arrêt *United Brands*, citée au paragraphe 179 ci-avant. La responsabilité particulière, soulignée également par la Cour de justice dans l'arrêt Michelin précité, de ne pas porter atteinte à une concurrence effective et non faussée, découle de cette constatation de puissance significative et explique l'ampleur des obligations imposées.

214. Enfin, il doit être souligné que la position qu'Orange occupe sur le marché national lui donne la possibilité d'apprécier à l'échelle nationale l'équilibre économique des déploiements de la fibre et d'ainsi « *lisser et péréquer* » les prix de gros dans les zones moins denses du territoire, conformément à la dimension nationale du marché reconnue par le régulateur[224].

c) La position d'Orange sur les autres marchés

215. Sur chacun des autres marchés décrits ci-dessus (le marché amont du génie civil, les marchés de gros connexes au précédent et les marchés de détail), il ressort de plusieurs éléments du dossier qu'Orange occupe une position forte en raison de son héritage historique, de l'étendue de ses infrastructures et des barrières à l'entrée pour les concurrents. Cependant, il n'est pas nécessaire d'apprécier précisément si cette position est dominante, la pertinence de ces marchés étant limitée, en l'espèce, à l'analyse des effets potentiels des pratiques alléguées.

C. SUR LE CARACTERE POTENTIELLEMENT ANTICONCURRENTIEL DES PRATIQUES DENONCÉES

216. Mayotte THD et le Département reprochent à Orange d'avoir abusé d'une position dominante sur les marchés décrits ci-dessus en déployant la fibre optique avant toute exécution de la DSP et au mépris de celle-ci.

217. Mayotte THD considère que le déploiement par Orange de la fibre est susceptible de constituer un abus de position dominante à trois égards. Premièrement, Orange méconnaîtrait les règles impératives encadrant la transition du cuivre vers la fibre en déployant son propre réseau FttH à Mayotte tout en entretenant une opacité sur l'état réel des infrastructures

---

[222] Décision de l'Arcep n° 2023-2082.

[223] Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive "cadre"), article 14, paragraphe 2.

[224] Voir en ce sens les observations d'Orange, paragraphes 168 et suivants (cotes 4 490 et 4 491), ainsi que la décision n° 2020-1432 de l'Arcep du 8 décembre 2020 précisant les modalités de l'accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique, page 11.

cuivre[225]. Deuxièmement, Orange exploiterait son quasi-monopole sur la boucle locale fixe pour verrouiller le marché, décourager les investissements concurrents et déséquilibrer le RIP, restreignant ainsi la concurrence sur le marché du très haut débit[226]. Troisièmement, l'absence supposée de rentabilité du déploiement de la fibre à Mayotte serait caractéristique d'une pratique de prédation de la part d'Orange[227].

218. Le Département soutient que le déploiement mis en œuvre par Orange témoigne d'une « *volonté délibérée d'exploiter sa puissance pour verrouiller un marché en aval, par la même occasion évincer le réseau départemental et son délégataire, et plus généralement neutraliser la concurrence sur le marché du très haut débit à Mayotte* »[228].

219. Il reproche à Orange un abus d'exploitation « *conduisant à l'éviction de ses concurrents* » au motif que l'entreprise est revenue brusquement sur sa décision de ne pas déployer la fibre à Mayotte, mobilisant ce faisant les capacités techniques dont elle dispose en tant qu'acteur dominant et mettant les pouvoirs publics et les autres acteurs du secteur « *devant le fait accompli* »[229]. Il ajoute qu'Orange a communiqué des informations insuffisantes sur l'état de son réseau cuivre après les ravages cycloniques[230]. Le Département dénonce en outre, tout comme Mayotte THD, une pratique de prédation[231].

220. Dans ses observations, Orange rappelle tout d'abord la grille d'analyse, établie par la jurisprudence, selon laquelle le contournement d'un cadre légal ou réglementaire peut être qualifié d'abus de position dominante et expose que son déploiement de la fibre en l'espèce n'en remplit pas les conditions[232]. Orange conteste ensuite l'abus d'exploitation dénoncé, arguant qu'elle n'a eu recours qu'à des moyens qui relèvent de la concurrence par les mérites, qu'aucune intention d'éviction ni effet anticoncurrentiel n'est établi et que le RIP ne confère à Mayotte THD aucune prérogative ou monopole dont elle pourrait se prévaloir pour faire obstacle à un déploiement concurrent de la part d'Orange[233]. Enfin, la mise en cause fait valoir que la pratique alléguée de prix prédateurs n'est pas étayée par les saisissantes[234].

221. Orange se prévaut de la liberté d'entreprendre, reconnue comme ayant valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel, pour justifier le déploiement de la fibre sur fonds propres. Elle souligne qu'à l'inverse, le déploiement subventionné d'un réseau de fibre ne peut être réalisé qu'en l'absence d'initiative privée, hypothèse qu'elle estime non vérifiée en l'espèce[235].

---

[225] Cotes 37 à 42.

[226] Cotes 42 à 46.

[227] Cotes 46 à 48.

[228] Cotes 6 et 58 (saisine n° 26/0008 F).

[229] Cotes 6 et 39 à 42 (saisine n° 26/0008 F).

[230] Cote 41 (saisine n° 26/0008 F).

[231] Cotes 45 à 47 (saisine n° 26/0008 F).

[232] Cotes 4 474 à 4 482.

[233] Cotes 4 482 à 4 487.

[234] Cotes 4 487 à 4 492.

[235] Cote 4 482.

1. RAPPEL DES PRINCIPES

222. L'article 102 du TFUE, interdit « *le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci* ». En droit national, l'article L. 420-2 du code de commerce énonce la même interdiction.

223. Selon une jurisprudence constante de la Cour de justice, l'exploitation abusive d'une position dominante est une notion objective. Elle recouvre « *les comportements qui sont de nature à influencer la structure d'un marché où, à la suite précisément de la présence de l'entreprise en question, le degré de concurrence est déjà affaibli et qui ont pour effet de faire obstacle, par le recours à des moyens différents de ceux qui gouvernent une compétition normale des produits ou services sur la base des prestations des opérateurs économiques, au maintien du degré de concurrence existant encore sur le marché ou au développement de cette concurrence* »[236].

224. La notion d'exploitation abusive est fondée sur une appréciation objective du comportement de l'entreprise dominante. L'illégalité de son comportement au regard de l'article 102 du TFUE est indépendante de la qualification de ce comportement dans d'autres branches du droit[237].

225. La Cour de justice a précisé quelles conséquences pouvaient être tirées de la définition de l'abus comme notion objective dans son arrêt *Servizio Elettrico Nazionale* du 12 mai 2022. Répondant à une question préjudicielle, elle s'est prononcée sur l'interprétation de la notion d'exploitation abusive, face à un abus apparaissant comme « *atypique* », au sens de l'article 102 du TFUE, eu égard au fait que, d'une part, « *l'article 102 TFUE n'offre pas de critère d'application exhaustif et, d'autre part, la distinction traditionnelle opérée entre les abus d'exploitation et les abus d'éviction* [ne serait] *pas pertinente* »[238].

226. Elle a rappelé que, conformément son arrêt *TeliaSonera* du 17 février 2011[239], « *l'article 102 TFUE fait partie d'un ensemble de règles qui, en ayant pour objectif d'éviter que la concurrence ne soit faussée au détriment de l'intérêt général, des entreprises individuelles et des consommateurs, contribuent au bien-être dans l'Union européenne* » et qu'il est à ce titre « *une expression de l'objectif général assigné par l'article 3, paragraphe 1, sous b), TFUE à l'action de l'Union, à savoir à l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur* »[240].

227. Elle a souligné que cette disposition, dès lors, « *vise à sanctionner non seulement les pratiques susceptibles de causer un préjudice direct aux consommateurs, mais également celles qui leur causent indirectement préjudice en portant atteinte à une structure de*

---

[236] Voir, en ce sens, notamment, les arrêts de la CJUE du 13 février 1979, Hoffmann-La Roche/Commission, 85/76, EU:C:1979:36, point 91, et du 25 mars 2021, Deutsche Telekom/Commission, C-152/19 P, EU:C:2021:238, point 41.

[237] Arrêt de la CJUE du 6 décembre 2012, AstraZeneca/Commission, C-457/10 P, EU:C:2012:770, points 74 et 132.

[238] Arrêt de la CJUE du 12 mai 2022, Servizio Elettrico Nazionale SpA e.a. c/ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e.a, précité, point 24.

[239] Arrêt de la CJUE du 17 février 2011, TeliaSonera Sverige, C-52/09, EU:C:2011:83, points 21 et 22

[240] Arrêt de la CJUE du 12 mai 2022, *Servizio Elettrico Nazionale*, précité, points 41 et 42.

concurrence effective »[241]. Elle a considéré en ce sens « [qu']*une autorité de concurrence satisfait à la charge de la preuve pesant sur elle si elle démontre qu'une pratique d'une entreprise en position dominante est susceptible de porter atteinte, en ayant recours à des ressources ou à des moyens autres que ceux qui gouvernent une compétition normale, à une structure de concurrence effective sans qu'il soit nécessaire pour celle-ci de démontrer que ladite pratique a, en outre, la capacité de causer un préjudice direct aux consommateurs* »[242].

228. Il découle de cette jurisprudence qu'une autorité de concurrence saisie d'une pratique prétendument abusive ne doit pas se considérer contrainte par la dichotomie usuelle entre les abus d'exploitation et les abus d'éviction pour qualifier la pratique.

229. L'Autorité rappelle que la première forme d'abus résulte de conditions qui sont directement ou indirectement imposées par l'entreprise dominante et qui s'avèrent défavorables aux consommateurs, partenaires commerciaux ou entreprises tierces[243]. Leur caractère abusif tient à la disproportion entre ces conditions et l'objectif poursuivi par l'entreprise. En effet, selon une jurisprudence constante, développée en particulier pour l'application de l'article 102, sous a) du TFUE sur les conditions de transaction inéquitables, l'existence d'une position dominante ne prive une entreprise placée dans cette position ni du droit de préserver ses propres intérêts commerciaux, lorsque ceux-ci sont attaqués, ni de la faculté d'accomplir les actes qu'elle juge appropriés en vue de les protéger. Il faut toutefois que ces actes soient accomplis « *dans une mesure raisonnable* »[244], critère qui s'apprécie au regard de l'objectif poursuivi. La cour d'appel de Paris a précisé à cet égard qu'il convient d'examiner « *si l'entreprise en position dominante a agi dans une mesure raisonnable, c'est-à-dire si son comportement était à la fois nécessaire et proportionné à l'objectif poursuivi* »[245].

230. La seconde forme, quant à elle, consiste pour une entreprise en position dominante à avoir recours à des moyens autres que ceux relevant d'une concurrence par les mérites, dans des conditions susceptibles de rendre plus difficile l'entrée ou le maintien des concurrents sur le marché en cause[246], et, partant, d'avoir une incidence sur la structure de marché. Une telle appréciation doit être effectuée au regard de l'ensemble des circonstances factuelles pertinentes[247].

231. À cet égard, la responsabilité particulière qui incombe à une entreprise en position dominante de ne pas porter atteinte à une concurrence effective et non faussée dans le marché

---

[241] *Ibid*. point 44 et jurisprudence citée.

[242] *Ibid.*, point 47.

[243] Voir par exemple l'arrêt de la Cour de cassation du 25 septembre 2024, n° 22-19.527, paragraphe 36, ainsi que l'arrêt du Tribunal du 6 octobre 1994, Tetra Pak, T-83/91, points 138-140 et arrêt de la Cour de justice, BRT, précité, points 8-11

[244] Arrêt de la Cour de justice du 14 février 1978, *United Brands*, précité, point 189.

[245] Arrêt de la cour d'appel de Paris du 30 juin 2022, RG n° 21/13216, paragraphe 111, solution confirmée par la Cour de cassation dans son arrêt du 25 septembre 2024, n° 22-19.527, paragraphes 30 à 33.

[246] Voir en ce sens l'arrêt de la CJUE du 2 juillet 2026, *Google LLC et Alphabet Inc. c. Commission européenne*, C-738/22 P, EU:C:2026:533, point 264.

[247] Arrêts de la CJUE du 30 janvier 2020, Generics (UK) e.a., C-307/18, EU:C:2020:52, point 154 et jurisprudence citée, et du 25 mars 2021, Slovak Telekom/Commission, C-165/19 P, EU:C:2021:239, point 42 et du 12 mai 2022, Servizio Elettrico Nazionale SpA e.a. c/ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e.a, précité, point 61.

intérieur[248] a été précisée par la cour d'appel de Paris s'agissant plus particulièrement d'entreprises dont la position dominante résulte d'un ancien statut de monopole. Dans son arrêt *PMU* de 2018, elle a ainsi souligné qu'une telle entreprise « *doit veiller à éviter toute exploitation abusive de moyens qui ne sont pas reproductibles par les nouveaux entrants sur le marché ouvert à la concurrence à un coût raisonnable et selon des délais acceptables, eu égard à sa responsabilité particulière sur ce marché, et à éviter que les avantages concurrentiels liés au statut d'ancien monopole, et qui ne procèdent donc pas d'une concurrence par les mérites, soient utilisés d'une manière qui pourrait obérer le fonctionnement concurrentiel du marché* »[249]. Le juge de l'Union a rappelé cette exigence en des termes semblables[250].

232. En outre, il est en tout état de cause loisible à l'Autorité de rechercher l'existence d'un abus au regard des critères de l'abus d'exploitation précédemment rappelés, quand bien même la pratique en cause traduirait par ailleurs, à certains égards, le recours par l'entreprise dominante à des moyens autres que ceux relevant d'une concurrence par les mérites. À cet égard, il est possible, nonobstant la distinction traditionnelle entre les abus d'exploitation et les abus d'éviction, qu'un même comportement ait un double effet, à la fois sur les consommateurs et/ou sur des entreprises tierces – par exemple par le caractère disproportionné des conditions qui leur sont imposées – et sur la structure du marché – par exemple par le renforcement de barrières à l'entrée[251].

233. Enfin, il est rappelé que lorsque l'Autorité est saisie d'une demande de mesures conservatoires sur le fondement de l'article L. 464-1 du code de commerce, il lui incombe de vérifier si les faits dénoncés et visés par l'instruction dans la procédure au fond apparaissent susceptibles de constituer une pratique anticoncurrentielle, en l'état des éléments produits aux débats[252]. La qualification exacte des pratiques relève de la seule décision au fond à intervenir.

2. APPLICATION AU CAS D'ESPECE

234. À titre liminaire, l'Autorité rappelle que si la liberté d'entreprendre, invoquée par Orange pour justifier la légalité de son projet de déploiement de la fibre à Mayotte, a valeur constitutionnelle, c'est en tant que principe encadrant l'intervention du législateur, lequel ne peut lui apporter des limitations disproportionnées au regard des objectifs qu'il poursuit[253].

235. Ainsi, la liberté d'entreprendre ne saurait dispenser Orange d'adopter, vis-à-vis d'autres opérateurs au demeurant également titulaires de cette liberté, des comportements ne relevant

---

[248] Voir, en ce sens, notamment, les arrêts de la CJUE du 9 novembre 1983, Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin/Commission, 322/81, EU:C:1983:313, point 57, et du 6 septembre 2017, Intel/Commission, C-413/14 P, EU:C:2017:632, point 135).

[249] Arrêt de la cour d'appel de Paris du 12 septembre 2018, PMU, RG n° 18/04914.

[250] Arrêt de la Cour de justice du 12 mai 2022, Servizio Elettrico Nazionale SpA ENEL SpA, Enel Energia SpA, C-377/20, point 92.

[251] Voir en ce sens l'arrêt du Tribunal du 24 mai 2007, Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland (DSD), aff. T-151/01, point 119, confirmé par l'arrêt de la CJCE du 16 juillet 2009, aff. C-385/07 P.

[252] Arrêt de la Cour de cassation du 8 novembre 2005, Société Neuf Télécom n° 04-16.857.

[253] Selon une formule classique du Conseil constitutionnel, « *il est loisible au législateur d'apporter à cette liberté des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition*

pas d'une concurrence par les mérites. Au contraire, la responsabilité particulière, décrite plus haut, implique une attention accrue à l'exercice d'une concurrence effective et non faussée.

236. En outre, en matière de communications électroniques, la liberté d'entreprendre a pour corollaire la liberté d'établissement des réseaux, consacrée par la directive 2002/77/CE de la Commission du 16 septembre 2002 relative à la concurrence dans les marchés des réseaux et des services de communications électroniques[254]. La loi, dans le respect de cette liberté, favorise les initiatives privées pour le déploiement de réseaux. Ce n'est que dans l'hypothèse où l'initiative privée ne suffit pas à satisfaire les besoins des utilisateurs finals, à la suite d'un appel public à manifestation d'intentions déclaré infructueux, que les pouvoirs publics peuvent mettre en place un RIP[255], comme Orange l'a rappelé.

237. En l'espèce, il ressort des éléments du dossier que le comportement d'Orange est susceptible d'être qualifié d'abusif au regard de l'article 102 du TFUE. La décision imposée par l'opérateur historique paraît disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi (*a*), a eu des effets préjudiciables à plusieurs égards (*b*) et ne paraît pas objectivement justifiée (*c*).

a) Sur les pratiques mises en œuvre par Orange

238. La décision d'Orange de déployer unilatéralement la fibre sur une partie du territoire mahorais a été prise sans réelle concertation avec Mayotte THD ou le Département, et exécutée grâce à certains avantages tirés de la position dominante de l'entreprise (*i*). Les circonstances exceptionnelles induites par la survenue du cyclone Chido paraissent d'autant moins justifier ce comportement que le déploiement d'Orange revêt, en l'état de l'instruction, un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi (*ii)*.

i) Un déploiement soudain imposé par Orange au moyen de ressources tirées de sa position dominante

239. Les éléments de l'instruction attestent du désintérêt répété d'Orange pour un déploiement de la fibre sur fonds propres à Mayotte :

- en 2011, elle s'est abstenue de répondre au premier appel à manifestation d'intention d'investissement organisé par le Département ;
- en 2018, lors de la transformation des intentions en « *engagements opposables* » au sens de l'article L. 33-13 du CPCE par les opérateurs Orange et SFR, Mayotte n'est pas incluse dans les projets de déploiement d'Orange ; et enfin,
- en 2021, Orange n'a pas répondu à la consultation publique initiée par le Département afin de confirmer l'absence d'intérêt privé avant d'arrêter son projet d'initiative publique.

240. La décision annoncée en mars 2025 de déployer la fibre sur fonds propres sur une partie du territoire mahorais fait dès lors figure de revirement soudain par rapport à la stratégie suivie

qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi ». Voir par exemple la décision n° 2020-861 QPC du 15 octobre 2020, *Fédération nationale de l'immobilier et autre*, paragraphe 6.

[254] Directive 2002/77/CE de la Commission du 16 septembre 2002 relative à la concurrence dans les marchés des réseaux et des services de communications électroniques (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JOCE n° L 249 du 17 septembre 2002, p. 21, voir notamment l'article 2.

[255] Article L. 1425-1 du CGCT.

par Orange jusqu'au passage du cyclone Chido. Sans que les raisons de ce changement de stratégie opéré par Orange ressortent clairement du dossier, l'Autorité relève à tout le moins la concomitance entre cette décision et celle de ne pas reconstruire le cuivre dans les zones les plus touchées par le cyclone (paragraphe 86).

241. Il ressort en outre de l'instruction que le déploiement d'Orange s'est appuyé sur différents avantages tirés de sa position dominante.

242. Elle a ainsi pu utiliser des informations obtenues grâce à son statut d'opérateur historique pour élaborer son projet de déploiement de la fibre à Mayotte. Son expérience en tant que propriétaire et exploitant de la boucle locale cuivre lui a notamment permis d'identifier les zones à « *fort potentiel client* » et ainsi circonscrire le périmètre géographique du projet[256].

243. D'autres ressources inhérentes à la position dominante d'Orange ont été mobilisées afin de pouvoir mettre en œuvre sa stratégie de déploiement de la fibre à Mayotte. En effet, Orange identifie comme faisant partie des « *facteurs clés de succès* » de son plan de reconstruction à Mayotte, qui inclut sa « *stratégie fibre* », la capacité à s'appuyer sur différentes « *ressources* », telles que « [l]*es moyens pour déployer vite (ressources ETP, matériels type nacelles, ...)* [et le] *support du OF et Groupe tout au long du projet* »[257].

ii) Un déploiement potentiellement disproportionné au regard des objectifs affichés par Orange

244. Comme indiqué au paragraphe 86, l'objectif affiché par Orange est intrinsèquement lié au déploiement de la fibre à Mayotte. Dans une note circulée au comité d'investissement d'Orange France le 21 mars 2025 relatif au déploiement du FttH à Mayotte, Orange indique en effet que son objectif « *est de (re)construire en fonds propres en FTTH les zones gravement touchées par le cyclone CHIDO* »[258].

245. Au-delà de la question de la légitimité de cet objectif, ce dernier doit en toute hypothèse être mis en œuvre dans le respect des principes jurisprudentiels rappelés aux paragraphes 224 à 232 s'imposant à Orange, en raison de la responsabilité particulière qui lui incombe du fait de son statut d'opérateur dominant.

246. En l'état de l'instruction, le respect de cette condition est susceptible d'être remis en cause par plusieurs éléments au dossier. Ceux-ci indiquent notamment qu'Orange a sciemment remis en cause l'équilibre économique de la DSP en adoptant des modalités de mise en œuvre opaques alors même que la rationalité économique de son déploiement est incertaine et que des alternatives moins attentatoires aux intérêts des parties existaient.

La connaissance par Orange des conséquences induites par son déploiement sur l'équilibre de la DSP

247. Comme constaté par l'Arcep, il n'est économiquement pas viable de dupliquer des réseaux en fibre optique dans les zones moins denses, parmi lesquelles figure Mayotte. Le cadre de régulation sectoriel rappelé précédemment (voir paragraphes 26 et 27) a précisément pour vocation de renforcer les obligations de mutualisation dans de telles zones afin qu'en dépit de l'existence d'un monopole naturel sur le déploiement des infrastructures FttH, le consommateur final dispose d'un choix entre plusieurs opérateurs sur le marché de détail.

---

[256] Cote 4 345.

[257] Cote 4 357 VC (4 909 VNC).

[258] Cote 4 363.

248. Si l'Arcep considère ainsi « [qu']*il n'y a pas de modèle économique durable justifiant, dans les zones moins denses, le doublonnement des réseaux* »[259], l'absence de viabilité économique d'une duplication des réseaux FttH se confirme d'autant plus sur le territoire de Mayotte qu'il s'agit d'une zone moins dense d'initiative publique. En effet, à la différence d'une zone moins dense d'initiative privée, une zone d'initiative publique nécessite un financement public pour compenser l'absence de revenus potentiels suffisants pour couvrir les coûts de déploiement et d'exploitation d'un réseau FttH.

249. En raison de son statut d'opérateur historique, Orange avait une connaissance approfondie du cadre de régulation sectoriel et de ses sous-jacents économiques. *A fortiori*, elle ne pouvait ignorer les conséquences de sa décision de déploiement unilatéral sur l'équilibre économique de la DSP, équilibre qui s'est trouvé mécaniquement compromis dès lors que la couverture des communes les plus densément peuplées, et donc les plus rentables, était préemptée par Orange. À cet égard, il convient de rappeler que le cahier des charges du PFTHD précisait que pour être éligibles à un soutien de l'État, les projets de déploiement FttH en zones moins denses d'initiative publique devaient avoir « *une envergure au moins égale au périmètre géographique d'un ou plusieurs départements* »[260], signe que le choix économique d'un déploiement circonscrit à un périmètre plus restreint était contestable.

250. En dépit de ce contexte, Orange a constamment écarté toute possibilité de concertation avec Mayotte THD et le Département.

251. Face aux bouleversements induits par le cyclone, la possibilité de faire un recours contre la concession, pourtant considérée par Orange lors d'une réunion interne du 14 janvier 2025 (paragraphe 90), a été rapidement écartée par l'entreprise, qui concluait deux jours plus tard à l'absence d'obstacle légal à un déploiement unilatéral superposé à celui du RIP (paragraphe 94).

252. L'option d'un cofinancement du réseau de Mayotte THD a tout autant été rejetée par Orange. Si Orange affirme avoir engagé son plan d'investissement FttH en raison du « *refus de dialogue du RIP* », aucun élément au dossier n'étaye qu'Orange aurait tenté d'échanger avec Mayotte THD et essuyé un refus de cette dernière (paragraphes 127 à 131).

253. Les interventions des pouvoirs publics auprès d'Orange ne l'ont pas non plus conduite à reconsidérer son projet de déploiement unilatéral. Des échanges ont ainsi eu lieu entre Orange et le Département en vue d'étudier un déploiement par Orange en complémentarité de celui du RIP, dans le respect de trois exigences : une couverture de tous les Mahorais, sans surcoût pour la collectivité et de façon accélérée[261]. Si un accord de principe en date du 4 avril 2025 a été conclu et que plusieurs réunions de travail se sont tenues pendant lesquelles Orange a réaffirmé sa volonté de poursuivre son projet dans sa forme annoncée[262], Orange a néanmoins systématiquement refusé[263] les propositions de Mayotte THD pourtant formulées afin d'adapter son calendrier de déploiement pour répondre aux besoins exprimés par Orange[264]. Lors d'une réunion du 17 avril 2025, en particulier, Orange n'a pas semblé

---

[259] Recommandation de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes « Cohérence des déploiements des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné », 24 juillet 2018, pages 7 à 9.

[260] Cahier des charges disponible à ce lien, voir section 2.1.5 en page 8.

[261] Cote 4 147.

[262] Cotes 3 309 (30 avril 2025), 3 425 et 3 426 (18 décembre 2025).

[263] Cote 3 369.

[264] Propositions formulées notamment lors d'une réunion tenue le 17 avril 2025 (cotes 1 671 à 1 678).

disposée à discuter de la proposition de coordination émise par Mayotte THD, se bornant à faire état de ses préoccupations, parmi lesquelles le caractère insuffisant de « *la dynamique actuelle du déploiement* […] *pour répondre à la dégradation rapide de son réseau ADSL* »[265].

Des conditions de déploiement opaques préjudiciables pour Mayotte THD

254. Si Orange a acté dès mars 2025 sa décision de déployer unilatéralement la fibre sur une partie du territoire, elle ne l'a, en revanche, communiquée que plus tardivement à Mayotte THD ainsi qu'au Département (paragraphes 83 à 85), et elle n'a pas diligemment fourni au délégataire les informations lui permettant de réagir efficacement au passage du cyclone.

255. Cette attitude a nécessairement été préjudiciable à ce dernier, qui n'a pas été mis en mesure d'ajuster le calendrier de déploiement du RIP, afin de répondre en priorité aux besoins de connectivité des zones les plus touchées par les destructions du réseau cuivre. L'asymétrie d'information en résultant est également susceptible d'avoir créé pour Mayotte THD une incertitude quant à la possibilité de s'appuyer sur le génie civil existant pour exécuter le RIP, prévue par ce dernier (paragraphe 73).

256. Au demeurant, cette circonstance invalide l'argument d'Orange visant à justifier son déploiement unilatéral de la fibre par « *l'immobilisme persistant* » et « *l'inaction manifeste* » de Mayotte THD[266].

Une rationalité économique incertaine en dépit d'alternatives moins attentatoires aux intérêts des parties

257. Dans une présentation interne de janvier 2025, le scénario de déploiement sur fonds propres était déjà qualifié par Orange de particulièrement coûteux (« [c]*oût* ++ ») par rapport aux autres options et jugé « *pas opportun* », le scénario d'une collaboration avec le RIP étant alors privilégié[267].

258. De fait, l'examen du modèle financier du projet[268] ne permet pas d'établir la rationalité économique du choix du déploiement sur fonds propres (scénario « *Go* ») par rapport au cofinancement du RIP (scénario « *No Go* »). De surcroît, ce défaut de rationalité s'infère directement du constat formulé par l'Arcep, et rappelé précédemment (paragraphe 247), tenant à l'absence de viabilité économique d'une duplication des réseaux en fibre optique dans les zones moins denses.

259. Premièrement, le scénario « *Go* » repose sur des hypothèses particulièrement favorables, notamment en matière de taux de pénétration du marché, de taux d'utilisation des tranches souscrites et de coût de production. En outre, il part du postulat qu'Orange est le seul gestionnaire d'infrastructures à déployer la fibre sur les cinq communes et ne tient aucun compte de l'existence de Mayotte THD.

---

[265] Cote 3 369.

[266] Cotes 6 788 et 6 791.

[267] Cote 3 302 VC (4 142 VNC).

[268] Cote 4 872.

260. Deuxièmement, il implique un niveau d'investissement et d'exposition au risque significativement plus élevé que le scénario « *No Go* »[269], ce qui relativise la pertinence d'une comparaison fondée uniquement sur un taux de rendement interne différentiel.

261. Il ressort de l'ensemble de ces éléments que la stratégie adoptée par Orange est, compte tenu du contexte, de ses conséquences et de ses modalités, susceptible de revêtir un caractère disproportionné au regard de l'objectif affiché par Orange. Ce dernier aurait en effet potentiellement pu être atteint plus efficacement par un cofinancement du réseau de Mayotte THD, une telle option apparaissant *a priori* à même d'assurer une couverture de l'ensemble des communes mahoraises, et aurait évité tout doublon de couverture sur les zones couvertes par le RIP qu'Orange a ciblées.

b) Sur les effets défavorables du comportement d'Orange

262. À ce stade de l'instruction, le comportement d'Orange est susceptible d'avoir entraîné des effets de deux ordres.

263. D'une part, le déploiement unilatéral de la fibre par Orange sur cinq communes parmi les plus denses et rentables de Mayotte est de nature à entraîner pour Mayotte THD une perte de recettes significative qui compromettrait l'équilibre économique du RIP, au regard du statut de zone moins dense d'initiative publique de Mayotte. L'exécution de la DSP requerrait alors un financement public supplémentaire conséquent[270]. À cet égard, l'Autorité relève qu'à la date du 26 juin 2026, deux importants opérateurs de détail étaient déjà clients d'Orange sur le marché de gros d'accès à la boucle locale fibre : Orange (en tant qu'OC) et SFR Mayotte. Ces deux opérateurs se partagent historiquement le marché mahorais des offres de détail du haut et très haut débit proposées sur le réseau fixe (à partir du dégroupage de la boucle locale cuivre) : il ressort en effet du dossier que « *sur les* [30 000-35 000] *lignes cuivre à Mayotte, Orange OC en détenait* [10 000 - 20 000] *(environ* [50-60] *% de PDM au* « *retail* »*)* »[271] et SFR Mayotte environ [0- 10 000][272] (soit environ [20-30] %), soit au total près de [70-90] % de part de marché cumulée pour les deux principaux opérateurs.

264. D'autre part, si le comportement d'Orange conduit effectivement à une remise en cause du projet de Mayotte THD, les consommateurs des zones les moins denses du territoire pourraient se voir durablement privés d'un accès aux offres FttH, sans que le réseau cuivre ne constitue une alternative pérenne. En fragilisant l'équilibre économique du RIP, Orange pourrait en effet faire obstacle au déploiement de la fibre sur douze des dix-sept communes mahoraises, avec pour conséquence de limiter l'accès au très haut débit aux cinq communes restantes. Le déploiement imposé par Orange est dès lors fortement défavorable à 42,5 % des entreprises et 42 % de la population de Mayotte (voir *infra* aux paragraphes 300 à 312).

---

[269] 20 millions d'euros de dépenses d'investissement brutes engagées entre 2025 et 2030 pour le déploiement sur fonds propres contre 5 millions d'euros pour le cofinancement.

[270] Et ce, même dans l'hypothèse où la collectivité territoriale révisait le périmètre de son projet initial pour se limiter aux zones non couvertes par Orange : le coût additionnel pour l'État pourrait atteindre 65 millions d'euros en cas de doublonnement des déploiements, et 15 millions d'euros en cas de complémentarité des déploiements. (Voir la note de l'ANCT du 9 janvier 2025 à l'attention de la ministre de l'Aménagement du territoire et de la décentralisation, cotes 5 408 à 5 418).

[271] Cote 4 691.

[272] Cote 4 353.

c) Sur l'absence de justification des pratiques

265. Une entreprise en position dominante ayant mis en œuvre des pratiques susceptibles d'être interdites par les articles 102 du TFUE et L. 420-2 du code de commerce peut démontrer que son comportement est objectivement nécessaire, par exemple pour protéger ses intérêts commerciaux ; ou que l'effet d'éviction qu'il entraîne peut être contrebalancé, voire surpassé, par des avantages en termes d'efficacité qui profitent également aux consommateurs[273].

266. En l'espèce, Orange avance trois séries d'explications pour justifier son comportement[274].

267. Premièrement, Orange argue de la nécessité de rétablir la connectivité de ses clients mise à mal par la destruction du réseau cuivre occasionnée par le cyclone, la réparation de ce dernier n'apparaissant pas rationnelle économiquement au regard de son décommissionnement prévu en 2030. Plus précisément, Orange annonçait en mars 2025 une destruction de l'ordre de 70 % de la boucle locale, nécessitant des réparations complexes et des investissements significatifs[275].

268. Cependant, les éléments du dossier indiquent que les réseaux mobiles ont pris le relais du réseau cuivre pour garantir la connectivité des Mahorais. D'une part, les réseaux mobiles d'Orange ont très rapidement été réparés : le 1er février 2025, ils étaient de nouveau opérationnels avec un taux de disponibilité de 99,86 %[276]. D'autre part, ces réseaux ont même été renforcés, via l'augmentation de la capacité fréquentielle de la 3G et de la 4G, ainsi que par le déploiement de la 5G[277]. Ils ont dès lors constitué une solution temporaire de connectivité, ce qui remet en question l'argument d'urgence avancé par Orange. Dans ce contexte, Orange aurait manifestement disposé du temps nécessaire pour négocier avec Mayotte THD et le Département en vue du déploiement du RIP dans les meilleures conditions possibles.

269. Par ailleurs, les documents internes d'Orange indiquent que le périmètre de déploiement de la fibre a été décidé en fonction de critères de rentabilité économique qui ont conduit à privilégier cinq communes parmi les plus densément peuplées, sans prise en compte d'éventuelles différences dans l'ampleur des destructions selon les zones géographiques.

270. Deuxièmement, Orange souligne ensuite avoir dû agir en urgence face à l'inaction du délégataire et l'absence de visibilité quant au calendrier de déploiement du RIP.

271. À cet égard, l'Autorité relève tout d'abord que Mayotte THD n'était pas en retard par rapport à son calendrier de déploiement lorsque Orange a décidé, entre les mois de décembre 2024 et de mars 2025, de déployer la fibre sur fonds propres. Le délégataire n'était en effet tenu de déployer les premières prises qu'à compter de décembre 2025. Ensuite, comme exposé précédemment (paragraphes 127 à 131), les éléments au dossier font apparaître qu'Orange n'a engagé aucune démarche auprès du délégataire ou du Département afin de négocier un

---

[273] Voir, en ce sens, l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-209/10, Post Danmark A/S contre Konkurrencerådet, EU:C:2012:172, paragraphes 40 et 41. Voir également l'article L. 420-4, III du code de commerce.

[274] Voir notamment cotes 3 254, 4 139 et 4 747.

[275] Dans le « *Mémo pour le CIOF* » de mars 2025 relatif au déploiement du FttH à Mayotte introduisant le document interne présenté au Comité de direction Orange France le 18 février 2025 – cote 4 363.

[276] Cote 4 915.

[277] Cote 4 352.

aménagement du calendrier du RIP éventuellement combiné à une mutualisation du déploiement du réseau FttH dans certaines zones.

272. Il ressort également de l'instruction qu'Orange n'a pas donné suite aux propositions de Mayotte THD et du Département de modifier le calendrier de déploiement du RIP afin de desservir en priorité les clients d'Orange. Le 17 avril 2025, alors que Mayotte THD présentait à Orange une proposition concrète d'aménagement du projet de la DSP pour répondre à ses besoins[278], le compte-rendu de la réunion indique qu'Orange a immédiatement écarté cette piste sans approfondir les caractéristiques qu'elle aurait pu revêtir[279].

273. Troisièmement, Orange affirme que sa décision de déployer la fibre à Mayotte était nécessaire pour contrer la menace commerciale représentée par l'importance croissante du recours des Mahorais aux solutions de l'opérateur satellitaire Starlink.

274. Cet argument doit également être relativisé. Si la demande pour les produits de Starlink a pu connaître une forte hausse après le passage du cyclone, le nombre mensuel de nouveaux clients Starlink n'a eu de cesse de décroître dès février 2025. Cette dynamique coïncide avec la temporalité du rétablissement du réseau mobile (février 2025), ainsi qu'avec la commercialisation des premières offres de 5G fixe (avril 2025). Par la suite, lorsque les premières offres FttH commercialisées par Orange et SFR Mayotte (utilisant le réseau fibre déployé par Orange) ont été rendues disponibles sur le marché, fin novembre 2025, le nombre mensuel de nouveaux clients Starlink était déjà retombé à un niveau proche de celui de la période pré-Chido[280]. Starlink semble dès lors avoir constitué essentiellement une solution d'urgence pour les consommateurs mahorais, sans paraître concurrencer de façon structurelle les offres très haut débit (fixe) apportées par le déploiement du réseau FttH.

275. Il ressort, là encore, que le choix opéré par Orange était motivé par sa volonté d'assurer sa présence dans les cinq communes les plus densément peuplées pour des raisons liées à la rentabilité économique de ces dernières, davantage que par une volonté de contrer l'expansion de Starlink dans les zones plus reculées du territoire.

276. En tout état de cause, même à supposer avérées les justifications avancées par Orange, le comportement adopté par cette dernière apparaît disproportionné. En effet, comme exposé *supra*, l'entreprise aurait pu participer au cofinancement du RIP, option potentiellement plus efficace que le déploiement unilatéral.

277. Il s'ensuit que les éléments présents au dossier ne permettent pas de conclure au caractère nécessaire et proportionné des pratiques mises en œuvre par Orange.

d) Conclusion

278. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il apparaît que les pratiques d'Orange sont susceptibles d'être contraires aux articles 102 du TFUE et L. 420-2 du code de commerce, ce que l'instruction au fond devra vérifier.

279. Par ailleurs, si Orange conteste la légalité de la concession FttH attribuée à Mayotte THD, en invoquant plusieurs contrariétés au droit des aides d'État et aux exigences du PFTHD,

---

[278] Cotes 1 671 à 1 678.

[279] Cote 3 369.

[280] En novembre 2025, Starlink a attiré un nombre de nouveaux clients légèrement supérieur à celui de décembre 2024 et cinq fois moins qu'en janvier 2025. Voir cote 5 547 VC (5 670 VNC).

l'Autorité rappelle que ces allégations sont sans incidence sur l'examen du caractère potentiellement anticoncurrentiel de son comportement[281]. En effet, selon une jurisprudence constante, les entreprises ne peuvent pas adopter des mesures anticoncurrentielles en réponse au comportement supposément illicite d'un concurrent[282]. Il appartient aux autorités publiques, et non à des entreprises privées, d'assurer le respect des prescriptions légales – dont l'application peut nécessiter des appréciations complexes qui ne sont pas du ressort de ces entreprises[283].

D. SUR LA DEMANDE DE MESURES CONSERVATOIRES

280. L'article L. 464-1 du code de commerce dispose que « [l]*'Autorité de la concurrence peut, à la demande du ministre chargé de l'économie, des personnes mentionnées au dernier alinéa de l'article L. 462-1 ou des entreprises ou de sa propre initiative et après avoir entendu les parties en cause et le commissaire du Gouvernement, prendre les mesures conservatoires qui lui sont demandées ou celles qui lui apparaissent nécessaires. Ces mesures ne peuvent intervenir que si la pratique en cause porte une atteinte grave et immédiate à l'économie générale, à celle du secteur intéressé, à l'intérêt des consommateurs ou le cas échéant, à l'entreprise plaignante. Elles peuvent comporter la suspension de la pratique concernée ainsi qu'une injonction aux parties de revenir à l'état antérieur. Elles doivent rester strictement limitées à ce qui est nécessaire pour faire face à l'urgence dans l'attente d'une décision au fond* ».

281. Pour déterminer si les pratiques dénoncées permettent de prononcer des mesures conservatoires, il convient d'apprécier le caractère grave et immédiat de l'atteinte portée à l'économie générale, au secteur intéressé, à l'intérêt des consommateurs ou à l'entreprise saisissante. Ces différentes atteintes ne constituent toutefois pas des conditions cumulatives, mais alternatives : une atteinte grave et immédiate relevée dans un seul de ces cas suffit à permettre l'attribution de mesures conservatoires.

282. En revanche, la gravité de l'atteinte, son immédiateté, et l'existence d'un lien de causalité entre les faits dénoncés et l'atteinte sont trois critères cumulatifs.

1. SUR L'ATTEINTE GRAVE ET IMMEDIATE A L'ECONOMIE GENERALE, A CELLE DU SECTEUR INTERESSE, A L'INTERET DES UTILISATEURS OU A L'ENTREPRISE PLAIGNANTE

a) Sur la gravité de l'atteinte

i) En ce qui concerne l'entreprise plaignante

283. Plusieurs éléments du dossier tendent à établir que le projet de déploiement unilatéral d'Orange est susceptible de nuire à l'équilibre économique de la Concession FttH, pour

[281] Selon une jurisprudence constante.

[282] Tribunal de la Cour de Justice, 12 décembre 1991, *Hilti/Commission*, T-30/89, ECLI:EU:T:1991:70, point 118.

[283] Cour de Justice, 7 février 2013, *Protimonopolný úrad Slovenskej republiky/Slovenská sporiteľňa a.s.*, C-68/12, ECLI:EU:C:2013:71, point 20.

l'exécution de laquelle Mayotte THD a été créée. Ce risque tient non seulement à la remise en question du financement public de cette concession, mais également à la perte de recettes consécutive à l'exploitation du réseau fibre déployé par Orange.

284. Orange soutient que toute atteinte de ce chef doit être écartée, au motif que le groupe Océinde, auquel appartient Mayotte THD, dispose d'une envergure suffisante et d'une diversité suffisante d'activités pour se maintenir à l'abri de toute menace sur sa pérennité économique[284]. Toutefois, comme Orange le rappelle elle-même en se prévalant de la pratique décisionnelle, la réalité de cette atteinte pour l'examen de la nécessité de mesures conservatoires est liée au risque « [qu'] *une ou plusieurs entreprises* [puissent] *être exclues du marché, disparaître avant le terme de la procédure au fond ou voir ses chances de développement sérieusement compromises* »[285].

285. Le projet de RIP auquel Mayotte THD est associée est soumis à une subvention de l'État dont l'instruction est suspendue et dont le versement reste incertain. L'ANCT, administration chargée de cette instruction, a confirmé avoir suspendu l'instruction de la demande de financement face au risque avéré de double déploiement des réseaux fibre, qui n'est pas compatible avec les objectifs nationaux du PFTHD[286]. En mai 2026, l'incertitude sur le soutien financier demeurait, conduisant l'Assemblée de Mayotte à voter une motion aux fins de demander à l'État de lui en apporter la confirmation[287].

286. L'équilibre de la Concession FttH est dès lors exposé à une fragilisation supplémentaire compte tenu des recettes captées par Orange sur le marché de gros d'accès à la boucle locale filaire dans la zone du déploiement. Selon les saisissants, la logique de péréquation de la Concession FttH entre les différentes zones du territoire est considérablement remise en cause au regard de la décision d'Orange de se déployer dans les zones les plus denses et les plus rentables. Mayotte THD estime en effet que ces zones denses représentent près de 70 % des recettes attendues du RIP et souligne que dans le périmètre du plan d'affaires, ces recettes devaient permettre de couvrir les coûts propres aux zones moins denses, où 30 % des lignes représentent 50 % des coûts totaux du projet.

287. Selon les études économiques produites par les saisissants[288], ainsi qu'il a été mentionné aux paragraphes 101 et suivants, le déploiement par Orange rend le projet de RIP non rentable faute de financement public supplémentaire, quel que soit le scénario envisagé.

288. En outre, l'ANCT a évalué le surcoût pour l'État des deux scénarios possibles[289] et a conclu que le projet d'Orange, limité à la partie la plus dense du territoire, « *fragilise irrémédiablement l'équilibre économique du projet public* »[290].

289. Plusieurs éléments du dossier, de surcroît, matérialisent cette perte pour Mayotte THD sur le plan commercial sur le marché de gros de l'accès à la boucle locale filaire fibre. À ce jour,

---

[284] Observations d'Orange du 4 novembre 2025, paragraphes 226 et suivants.

[285] *Ibid*, paragraphe 225.

[286] Cote 5 288.

[287] https://www.lequotidien.re/article/courrier-des-lecteurs/2026/06/26/mayotte-lordre-public-economique-doit-etre-respecte.

[288] Cotes 3 141 à 3 152 (Mayotte THD) et 6 643 à 6 650 (Département).

[289] Cotes 5 409 et 5 410.

[290] Cote 5 288.

aucun OC n'a souscrit à l'offre de référence de Mayotte THD[291] alors que les deux principaux opérateurs, Orange OC (entité distincte de celle qui a décidé le déploiement) et SFR Mayotte, se sont d'ores et déjà positionnés comme clients d'Orange sur le marché de gros.

290. D'une part, Orange est revenue sur son intention de mutualiser et de « *s'interconnecter au plus vite avec le RIP* »[292], décidant qu'Orange OC serait cliente d'Orange OI sur le périmètre des cinq communes concernées[293]. D'autre part, SFR Mayotte a renoncé à souscrire à l'offre du RIP et commercialise depuis novembre 2025 des prises FttH à partir du réseau d'Orange[294].

291. La part privée du financement du RIP s'en trouvant ainsi obérée, ces pertes devront, à tout le moins, être compensées par un financement public supplémentaire si la pérennité du RIP, et par extension l'existence même de Mayotte THD, devait être assurée. Toutefois, ce surcroît de financement est incertain compte tenu de l'importance de la charge qu'il représente pour les finances publiques, aussi bien nationales[295] que locales[296], et de l'obstacle lié à sa compatibilité avec la réglementation sur les aides d'État.

292. Il n'est pas contesté que la présence de Mayotte THD sur le marché de gros de l'accès à la boucle locale filaire fibre est intimement liée à la réalisation du RIP. Le déploiement de la fibre par Orange sur les cinq communes les plus denses fragilise l'équilibre financier du RIP et menace l'existence de la Concession FttH qui lui est associée. Ce faisant, il représente une menace grave d'atteinte à Mayotte THD.

ii) En ce qui concerne le secteur intéressé

293. Le déploiement unilatéral initié par Orange va à l'encontre du principe de la cohérence des déploiements dans les zones moins denses. Il crée en outre, comme Orange l'a exposé dans ses observations pour faire grief aux saisissants de leur obstruction, une paralysie de la couverture du territoire en fibre optique faisant obstacle à la mise en œuvre du PFTHD voulu par l'État pour généraliser le très haut débit. En l'état de l'instruction, le risque de superposition des infrastructures est réel, ce qui traduit un déploiement anarchique dont l'Arcep a souligné l'inefficacité dans sa recommandation du 24 juillet 2018, citée au paragraphe 30, de deux manières :

- la diversité des offres accessibles aux utilisateurs finals (dessertes partielles d'immeubles) ; ainsi que sur
- les investissements des OC (doublement des investissements préalables pour raccorder deux points de mutualisation afin de desservir les mêmes locaux)[297].

---

[291] Cote 5 037.

[292] Cote 4 139.

[293] Cote 5 272.

[294] Cotes 5 581 et 5 584.

[295] L'ANCT indique dans une note à l'attention de la ministre de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation qu'un « *report de l'arbitrage ne pourrait qu'aggraver cette situation, en alourdissant davantage la charge financière pour les finances publiques, déjà soumises à des contraintes budgétaires strictes* » (cote 5 850).

[296] Le Département a déclaré qu'il *« n'envisage pas de supporter ce coût* » (cote 6 704).

[297] Recommandation précitée, pages 7 et 8.

294. En outre, il convient de mentionner une source supplémentaire d'inefficacité contre laquelle l'Arcep a mis en garde les opérateurs dans cette recommandation, tenant à la possibilité pour un OI de choisir de déployer un réseau FttH sur la partie d'un territoire la moins coûteuse à couvrir (la partie la plus agglomérée) et de renoncer au déploiement des lignes les plus coûteuses. Cette concentration, que l'Arcep a décrite dans le cas de « *l'écrémage* »[298], spécifique et distinct du cas d'espèce, peut conduire à des défauts de couverture durables. Les parties du territoire non couvertes sont alors privées des « *synergies techniques et économiques liées à la couverture de la zone la plus rentable* ».

295. Outre l'augmentation des coûts de déploiement dans le reste du territoire par l'OI – problématique amplement exposée plus haut –, les OC devraient eux-mêmes supporter des coûts de mutualisation plus élevés à l'issue du déploiement complémentaire, le cas échéant[299].

296. Selon l'Arcep, les situations décrites sont « *inefficaces et défavorables au développement de l'investissement, de l'innovation et de la compétitivité dans le secteur des communications électroniques et la* […] *diversité de la concurrence dans les territoires* »[300].

297. Il apparaît ainsi que le déploiement de la fibre par Orange est à rebours de la cohérence voulue par le régulateur et de la complétude de la couverture voulue par les pouvoirs publics.

298. La situation créée en l'espèce présente de surcroît et paradoxalement le risque, pourtant invoqué par Orange dans ses observations pour justifier son action, de voir les utilisateurs finals dans les zones non couvertes avoir recours à des offres de connectivité alternatives, notamment celles proposées par Starlink[301].

299. Il en résulte, dès lors, un risque d'atteinte grave au secteur.

iii)En ce qui concerne l'intérêt des consommateurs

300. Comme rappelé précédemment, le projet d'Orange est susceptible d'affecter significativement l'équilibre économique de la DSP au point d'en compromettre la viabilité financière, ce qui ferait obstacle à la réalisation de l'objectif de la DSP de déploiement d'un réseau FttH sur les dix-sept communes du territoire mahorais.

301. Les consommateurs, particuliers ou entreprises, résidant dans les douze communes dans lesquelles Orange n'envisage pas de déployer de réseau FttH, seraient donc susceptibles de se voir durablement privés de la possibilité d'accéder à internet à très haut débit par fibre optique.

302. Ces douze communes non ciblées par Orange représentent, selon le recensement de 2017, environ 42 %[302] de la population de Mayotte. Or, ce territoire présente la plus forte croissance démographique au niveau national, puisqu'il est estimé que sa population devrait

---

[298] La notion d'écrémage au sens de l'Arcep est un déploiement insuffisamment étendu par référence à une règle de complétude fondée sur le seuil réglementaire de 1000 lignes minimum, *« ce qui revient à l'apprécier par regroupements de points de mutualisation lorsque ceux-ci rassemblent moins de 1 000 lignes »* (recommandation précitée, page 24).

[299] *Ibid.*, page 10.

[300] Recommandation de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes « Cohérence des déploiements des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné », 24 juillet 2018, pages 7 à 9, p.10.

[301] Observations d'Orange, paragraphes 100 et 155 notamment.

[302] Cote 77.

croître de 33 à 131 % d'ici à 2050[303]. Les zones ciblées par Orange étant les plus densément peuplés[304], les douze communes restantes sont, malgré leur densité moindre, susceptibles de connaître un potentiel de croissance important.

303. De même, si le déploiement unilatéral d'Orange se concentre sur les principaux bassins d'emploi de Mayotte, ce déploiement ne couvrirait que 57,5 % des entreprises mahoraises[305], compromettant l'accès à la fibre des 42,5 % restant.

304. L'atteinte aux intérêts des consommateurs résidant dans les douze communes non ciblées par Orange est d'autant plus grave que dans lesdites communes, le réseau cuivre ne constitue pas une offre alternative de réseau fixe convenable. Alors que la couverture du territoire en haut débit était déjà incomplète, particulièrement au sud de ce dernier[306], le passage du cyclone Chido a, en effet, aggravé la situation. Orange indique que les opérations de réparation du réseau cuivre, achevées en septembre 2025, ont permis le rétablissement de moins de 50 % des lignes originelles[307]. Compte tenu de la décision d'Orange de ne pas reconstruire le réseau cuivre, ce dernier devrait demeurer en l'état jusqu'à son décommissionnement.

305. Dans ses observations, Orange soutient que l'atteinte au consommateur n'est pas démontrée. Selon elle, son projet permet de rétablir rapidement la connectivité des consommateurs dans des zones dont le réseau cuivre a été particulièrement endommagé par le passage du cyclone. Orange affirme également que si les consommateurs des douze communes non ciblées par Mayotte ne bénéficient pas encore d'un réseau FttH, c'est en raison du choix de Mayotte THD de modifier son calendrier de déploiement afin de cibler les zones choisies par Orange.

306. Orange considère dès lors que, pour le consommateur mahorais, l'intérêt d'un déploiement anticipé de quelques mois dans cinq communes du département prime sur un accès à la fibre optique pour l'ensemble du territoire à court ou moyen terme. Cette argumentation ne saurait prospérer : le bénéfice limité d'un déploiement anticipé pour une partie restreinte des consommateurs – dont Orange n'a du reste pas démontré qu'elle représentait les consommateurs les plus affectés par le cyclone – ne saurait prévaloir sur l'objectif d'aménagement numérique de l'intégralité du territoire. En outre, le projet d'Orange n'a pas pour seul effet de retarder le déploiement du projet RIP sur le territoire mahorais, mais bien de mettre en péril sa viabilité économique.

---

[303] Entre 440 000 et 760 000 habitants selon l'évolution des migrations - Insee Analyses Mayotte - 26.

[304] Alors que la densité moyenne de population du Département est d'environ 700 habitants par km², elle était, en 2017, estimée à 1 696 habitants par km² à Mamoudzou et entre 2 603 à 2 768 habitants par km² en petite terre (Communes de la région Mayotte).

[305] Cote 177.

[306] Comme le note le « Contrat de convergence et de transformation 2019-2022 – Mise en œuvre du plan pour l'avenir de Mayotte » du 8 juillet 2019, « *la répartition du haut débit sur le territoire reste toutefois très inégale, avec une couverture assez satisfaisante du Nord de l'île contrairement au Sud. Ainsi, les offres ADSL sont limitées au Sud et conditionnées par l'opticalisation des NRA. Le schéma directeur territorial sur l'aménagement numérique (SDTAN) doit pallier ces déficiences par un rééquilibrage du réseau nord-sud et l'amorçage du très haut débit. L'objectif est de permettre l'acquisition des outils et équipements nécessaires au développement du télétravail, ainsi qu'aux actions de collaborations interentreprises et, enfin, l'intégration des usages numériques afin d'asseoir la croissance et d'offrir de nouvelles opportunités de développement* » (page 17, dans la section dédiée à l'objectif d'accès aux services publics).

[307] Cote 2 451 VC (3 248 VNC).

307. L'Autorité relève l'importance de l'accès au haut ou très haut débit pour l'ensemble des consommateurs mahorais, tant particuliers qu'entreprises. S'agissant des premiers, cet accès conditionne leur utilisation de nombreux services en ligne relevant de la santé, de l'éducation ou de l'administration[308], particulièrement essentiels pour un territoire insulaire et éloigné de la métropole et, au sein de ce territoire, pour les habitants des communes éloignées de Mamoudzou. S'agissant des seconds, l'accès à la fibre optique constitue indéniablement un levier de développement économique[309].

308. L'ensemble des pouvoirs publics, nationaux ou européens, soutiennent le développement économique de Mayotte.

309. Au niveau national, au-delà du soutien de l'État dans le cadre du PFTHD, le déploiement de la fibre optique sur l'ensemble du territoire a été considéré comme un axe majeur pour la reconstruction de Mayotte après le passage du cyclone Chido. La loi n° 2025-797 du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte a inscrit le déploiement du réseau de fibre optique sur l'ensemble du territoire parmi les investissements prioritaires pour les infrastructures et les politiques publiques essentielles à Mayotte pour la phase 2025-2029.

310. Au niveau européen, le programme Mayotte 2021-2027 de l'Union pour le fonds européen de développement régional (FEDER) fixe pour Mayotte plusieurs axes de développement, dont un axe « infrastructures et services numériques » qui définit notamment comme actions la « [f]*inalisation du déploiement du très haut débit sur le territoire et* [le r]*accordement optique des sites prioritaires (raccordement de 25 sites supplémentaires)* »[310].

311. L'Autorité observe enfin que parmi les 114 projets de RIP formalisés dans le cadre du PFTHD, seul celui de Mayotte ne bénéficie pas encore d'une décision définitive de financement[311].

312. Ainsi, l'atteinte identifiée aux intérêts des consommateurs est grave, puisqu'elle est de nature à affecter durablement leur accès à une nouvelle technologie essentielle.

b) Sur le caractère immédiat de l'atteinte

313. Seule une atteinte immédiate peut justifier une intervention en urgence de l'Autorité, visant à empêcher la réalisation d'un dommage que la décision au fond ne serait pas en mesure de prévenir ou réparer. L'intervention de l'Autorité peut ainsi être sollicitée pour mettre fin en urgence à un comportement qu'il conviendrait de faire cesser afin que le dommage ne puisse se matérialiser ou prendre de l'ampleur. L'immédiateté de l'atteinte est notamment appréciée au regard de la mise en œuvre des pratiques, c'est-à-dire de leur caractère récent.

---

[308] Cotes 159 à 161 – SDTAN du département de Mayotte d'avril 2021.

[309] Voir le rapport *Infrastructures numériques et aménagement du territoire – Impacts économiques et sociaux du Plan France très haut débit*, où le comité d'évaluation de France Stratégie souligne que le déploiement de la fibre optique dans un territoire a un effet positif sur la variation nette du stock d'établissements avec notamment la création de nouveaux établissements, une baisse du nombre de demandeurs d'emploi de 1 % dans les territoires nouvellement couverts, et dans certains secteurs où l'usage du numérique est intensif, un effet positif sur la création d'emploi (pages 113 et 114).

[310] Fiches programmes régionaux et nationaux FEDER-FSE+ FTJ 2021-2027 | L'Europe s'engage en France, le portail des Fonds européens.

[311] Cotes 5 285 et 5 286.

314. En l'espèce, Orange exécute son projet de manière soutenue depuis l'annonce de son déploiement, intervenue le 19 mars 2025. Au 26 juin 2026, Orange avait déployé environ 35 % du nombre de prises cibles envisagées dans son projet, sur les cinq communes visées par son plan[312]. Orange cible le déploiement de 20 000 prises d'ici à la fin 2026, soit la réalisation de plus de 70 % de son projet, ainsi qu'annoncé par sa directrice générale lors de son audition par la commission des affaires économiques du Sénat le 6 mai 2026[313].

315. Dans ses écritures, Orange soutient que l'atteinte invoquée serait uniquement de nature financière et prospective et n'aurait aucun caractère immédiat et irréversible. Elle entraînerait uniquement « *une dégradation alléguée de la rentabilité prévisionnelle* [du] *plan d'affaires* [de Mayotte THD] » à laquelle Mayotte THD pourrait faire face en s'appuyant sur le groupe puissant auquel elle appartient, Océinde. Mayotte THD pourrait ainsi continuer son déploiement pendant l'instruction au fond, en l'absence de risque de préemption irréversible de clientèle par Orange.

316. Or, contrairement à ce qu'affirme Orange, son projet est bien susceptible de compromettre de façon définitive la perception par Mayotte THD des deux principales sources de revenus de la DSP.

317. D'une part, la part de financement public du projet est compromise, dès lors que l'ANCT a suspendu l'instruction de la demande de financement en raison du risque de double déploiement[314]. Cette incertitude quant au versement de 60 % de la part du financement public de la DSP, soit 30 % de la totalité du financement de la DSP, obère dès à présent la capacité de Mayotte THD à exécuter la DSP.

318. D'autre part, la part de financement privé est également fragilisée par la conclusion par Orange de contrats avec Orange OC et SFR Mayotte, de nature à réduire significativement les recettes anticipées par Mayotte THD dans les zones ciblées par Orange. En effet, Orange OC a indiqué qu'elle restera cliente d'Orange Wholesale dans les zones ciblées par Orange et ne contractera pas auprès de Mayotte THD[315]. Quant à SFR Mayotte, dès lors qu'elle cofinance l'infrastructure déployée par Orange, il apparaît peu probable qu'elle recoure également à l'infrastructure de Mayotte THD sur ces mêmes zones. Par ailleurs, à la date du 26 juin 2026, bien que Mamoudzou ait déjà été largement raccordée par Mayotte THD, aucun OC n'avait encore souscrit à une offre de gros du délégataire[316].

319. La perte de recettes causée par le projet d'Orange à la DSP serait d'environ 60 %[317]. Cette perte est susceptible d'affecter significativement l'équilibre économique global du projet de Mayotte THD, qui repose sur une logique de péréquation entre les zones peu rentables et celles qui le sont davantage.

320. L'Autorité observe que seul un abondement supplémentaire des pouvoirs publics serait susceptible de remédier au dommage financier causé à la DSP par le déploiement d'Orange. Cette option apparaît pour le moins incertaine : le Département a indiqué ne pas avoir la

---

[312] Cote 8 054.

[313] Cote 6 732.

[314] Cote 5 288.

[315] Cote 5 272.

[316] Cote 8 062.

[317] Cotes 4 872 et 4 867 – estimation plus ou moins équivalente en partant du plan d'affaires d'Orange ou de Mayotte THD.

capacité de prendre en charge le surcoût[318], tandis que l'État ne s'est pas prononcé sur cette question, à la date de la présente décision.

321. Il est par ailleurs improbable qu'un opérateur privé manifeste son intérêt pour un déploiement sur fonds propres dans les douze communes non incluses dans le périmètre d'Orange.

322. Il résulte de ce qui précède que les pratiques d'Orange doivent être regardées comme portant une atteinte immédiate à la saisissante, au secteur concerné ainsi qu'aux intérêts des consommateurs.

c) Sur le lien de causalité entre l'atteinte identifiée et les pratiques d'Orange

323. Selon Orange, le déséquilibre financier de la DSP proviendrait non pas de sa stratégie de déploiement unilatéal mais (i) d'une incertitude préexistante quant à l'effectivité du versement des financements publics prévus, (ii) du passage du cyclone Chido ainsi que (iii) du refus de Mayotte THD de s'adapter à ce nouveau contexte.

324. Tout d'abord, l'Autorité rappelle que des mesures conservatoires peuvent être prononcées dès lors qu'il est démontré, d'une part, que les pratiques contribuent à une situation dommageable et, d'autre part, qu'elles sont de nature à compromettre gravement la poursuite de l'activité de la partie saisissante, quand bien même celle-ci aurait été également fragilisée par d'autres facteurs indépendants des pratiques[319].

325. En l'espèce, la suspension de l'instruction de l'ANCT et la diminution des recettes escomptées par Mayotte THD sur les cinq communes visées par le projet d'Orange découlent bien directement de ce dernier.

326. Par ailleurs, les facteurs de fragilisation de la DSP invoqués par Orange doivent être écartés.

327. S'agissant d'abord de la prétendue incertitude sur le versement des financements publics, qui préexisterait au déploiement unilatéral d'Orange, l'entreprise avance la diminution du montant des autorisations d'engagement du plan 343 pour Mayotte décidée par décret n° 2024-124 du 21 février 2024.

328. Pour autant, à la suite de cette modification de l'autorisation d'engagements, qui a eu des conséquences importantes sur le processus de négociation relatif à la DSP[320], le ministre délégué chargé des Comptes publics, la ministre déléguée chargée des Outre-mer et la Secrétaire d'État chargée du numérique ont précisé, dans un courrier du 18 juin 2024, que les annulations des autorisations d'engagement sont « *une mesure de trésorerie, qui doit permettre de lisser les dépenses sur plusieurs années, et ne remettent donc ni en cause le calendrier de déploiement de la fibre dans les territoires ni la trésorerie des collectivités concernées* […] *le Gouvernement s'engage à ce que les montants additionnels nécessaires à la réalisation du projet à compter de l'année 2025 (37,4 millions d'euros), soient bien inscrits et ventilés dans les prochains projets de lois de finances de manière à ce que la procédure de sélection déjà lancée puisse être bouclée dans les délais prévus, après l'instruction définitive par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), au tout*

[318] Cote 6 704.

[319] Voir la décision n° 20-MC-01 du 9 avril 2020 relative à des demandes de mesures conservatoires présentées par le Syndicat des éditeurs de la presse magazine, l'Alliance de la presse d'information générale e.a. et l'Agence France-Presse, paragraphe 288.

[320] Cote 5 404.

début 2025. »[321]. À la suite de cette lettre, la procédure de sélection du délégataire par le Département a pu être finalisée[322].

329. En outre, l'État a réaffirmé son engagement dans la loi de programmation pour la refondation de Mayotte en prévoyant une autorisation d'engagements de 50 millions d'euros pour le déploiement du réseau de fibre optique sur l'ensemble du territoire pour la phase 2025-2029 (article 2 du titre I[ER]).

330. Les conséquences du passage du cyclone Chido sur la DSP doivent elles aussi être relativisées.

331. En premier lieu, l'impact du cyclone sur les infrastructures sur lesquelles la DSP prévoyait de s'appuyer est limité : outre le choix du projet du RIP de privilégier le déploiement d'un réseau enfoui et non aérien[323], Orange est tenue, au titre de ses obligations spécifiques en tant qu'opérateur exerçant une influence significative sur le marché de la fourniture en gros d'accès aux infrastructures physiques de génie civil, d'offrir des services de rénovation et de remplacement de ses appuis aériens dans le cadre de l'offre GC BLO[324]. Dès lors, les opérations de rénovation nécessitant, le cas échéant, le remplacement de poteaux relèvent de manière non discriminatoire de la responsabilité d'Orange, selon des modalités de prise en charge financière précisées par la régulation sectorielle.

332. En second lieu, s'agissant de la modification de la structure du marché qu'aurait entraînée le cyclone Chido et qui aurait justifié, selon Orange, une modification des hypothèses financières de la DSP, l'Autorité rappelle que Starlink ne présente pas *a priori* les caractéristiques d'un concurrent capable de menacer de manière structurelle le développement du très haut débit à Mayotte.

333. Enfin, et contrairement à ce qu'affirme Orange, Mayotte THD et le Département n'ont pas refusé d'adapter le calendrier de déploiement à la nécessité de rétablir de la connectivité aux clients d'Orange. À l'inverse, comme exposé *supra*, il ressort des pièces du dossier que les deux saisissantes ont, en vain, invité Orange à entrer en discussion à plusieurs reprises.

334. Dans ce contexte, le lien de causalité entre les pratiques dénoncées et les atteintes graves et immédiates identifiées est établi.

---

[321] Cotes 5 634 et 5 635.

[322] Cote 5 404.

[323] Cotes 2 047, 2 575 à 2 614, 5 026, 5 512, 6 533 et 6 534.

[324] Mayotte THD est cliente du contrat GC BLO depuis le 22 mars 2025 (voir cotes 1 744 et 2 540).

2. SUR LES MESURES CONSERVATOIRES NECESSAIRES

335. Accessoirement à leur saisine au fond, Mayotte THD[325] et le Département[326] demandent à l'Autorité, sur le fondement de l'article L. 464-1 du code de commerce, d'ordonner à l'encontre d'Orange :

- la suspension immédiate du déploiement du réseau FttH à Mayotte, comprenant la cessation des travaux mais aussi les démarches préparatoires telles que les études ou demandes de permission de voirie ;
- la suspension immédiate des négociations ou de l'exécution des contrats déjà conclus entre Orange et tout OC pour l'accès à son réseau en cours de déploiement ; et,
- une obligation de s'abstenir de tout démarchage commercial auprès des OC dans l'attente de la décision au fond.

336. Outre ces demandes communes, le Département demande qu'il soit imposé à Orange de négocier de bonne foi avec celui-ci et Mayotte THD « *les modalités techniques et tarifaires d'acquisition par ces derniers des éléments du réseau FttH déjà déployés* »[327]. Mayotte THD demande quant à elle, subsidiairement à la cessation du déploiement, que soit ordonné le « *transfert* [à son profit] *de l'ensemble des éléments de réseau déployés par Orange* »[328].

337. Mayotte THD demande enfin à l'Autorité d'imposer à Orange :

- une obligation de transparence et de communication auprès de l'Arcep sur l'état du réseau cuivre à Mayotte ;
- une obligation de faciliter et garantir l'accès aux infrastructures nécessaires au déploiement du réseau fibre dans le cadre de la DSP ;
- le maintien de l'accès au réseau cuivre tant qu'un réseau complet FttH n'est pas opérationnel ; et,
- de coopérer de bonne foi.

338. Orange s'oppose à ces mesures, qu'elle estime disproportionnées et délétères pour la concurrence et les consommateurs[329].

339. Premièrement, elle fait valoir que la suspension du déploiement priverait immédiatement les consommateurs mahorais de toute solution de très haut débit fixe, Mayotte THD n'étant selon elle pas en mesure d'y pourvoir à cause du retard significatif de ses déploiements et de la nécessité de renégocier la DSP.

340. Deuxièmement, elle estime que les mesures ne tendent qu'à l'évincer des marchés amont et aval, lui interdisant d'exercer une activité d'opérateur d'infrastructure et d'OC à Mayotte, en violation de la liberté d'entreprendre.

---

[325] Cote 103 VC (cote 907 VNC).

[326] Cote 2 626 VC (cotes 2 793 VNC et 3 124 VNC).

[327] Mêmes cotes que supra.

[328] *Idem*.

[329] Cote 4 512 et 4 513 VC (cote 4 804 et 4 805 VNC).

341. Enfin, elle affirme qu'en diminuant l'intensité de la concurrence entre les opérateurs de la fibre, les mesures demandées seraient favorables à l'opérateur satellitaire Starlink, au détriment tant de la concurrence que de la souveraineté numérique française.

342. Compte tenu du caractère potentiellement anticoncurrentiel des pratiques dénoncées et des atteintes qu'elles sont susceptibles de porter tant au secteur des communications électroniques fixes qu'aux intérêts des consommateurs, ainsi que de l'entreprise saisissante, l'Autorité estime néanmoins nécessaire, dans l'attente de la décision au fond, de rétablir les conditions aptes à assurer une cohérence des déploiements sur tout le territoire mahorais. En outre, l'Autorité rappelle que la DSP est toujours en vigueur et qu'il convient dès lors de lever certains des obstacles qui freinent le déploiement de la fibre par le délégataire.

343. Toutefois, les mesures demandées par les saisissants n'apparaissent pas toutes justifiées au regard de la nature des éléments relevés précédemment.

344. En particulier, le transfert de la propriété des éléments du réseau FttH d'Orange au profit de Mayotte THD constituerait une mesure structurelle aux conséquences excessives, compte tenu du caractère par définition provisoire des mesures conservatoires et de l'exigence légale qui impose de limiter ces mesures à ce qui est strictement nécessaire pour faire face à l'urgence dans l'attente d'une décision de fond.

345. Quant aux arguments d'Orange en réponse à ces demandes, il convient de souligner, premièrement, que la DSP est toujours en vigueur, ce qui n'est pas contesté, et qu'il est ainsi nécessaire de permettre la réalisation du déploiement prévu.

346. Deuxièmement, il a déjà été rappelé plus haut que la liberté d'entreprendre d'Orange s'exerce pleinement, mais dans les limites de la responsabilité particulière qui lui incombe en tant qu'opérateur dominant. Les mesures conservatoires envisagées ci-après ont pour objet de faire cesser provisoirement – dans l'attente d'une décision au fond – des atteintes potentielles à la concurrence et non d'évincer Orange du marché.

347. Troisièmement, il apparaît que c'est la carence dans la réparation du réseau dans les zones moins denses liée au comportement d'Orange ou des obstacles persistants au déploiement de la fibre dans ces zones (les douze communes qui ne sont pas ciblées par Orange pour son déploiement) qui risqueraient de favoriser Starlink. Des mesures qui tendent au contraire à permettre l'exécution de la DSP dans les conditions décidées par le Département ne sauraient entraîner une telle conséquence. En outre, comme pour l'argument précédent, il importe de rappeler qu'un simple gel du déploiement, exclusif de tout transfert forcé de propriété, ne conduit pas à diminuer l'intensité concurrentielle.

348. Il convient par conséquent d'ordonner à titre conservatoire les mesures strictement nécessaires pour parvenir aux fins mentionnées au paragraphe 342 ci-dessus.

a) Obligation de suspendre le déploiement de la fibre à Mayotte

349. Au vu de ce qui précède, il convient d'enjoindre à Orange, à compter de la date de notification de la présente décision, de suspendre à Mayotte la mise en œuvre de son projet de déploiement unilatéral de la fibre ainsi que toute activité de démarchage commercial auprès d'opérateurs sur le marché de gros d'accès à la boucle locale fibre en dehors des zones déjà déployées jusqu'à l'adoption de la décision au fond.

350. Cette injonction est sans préjudice de la possibilité pour Orange de poursuivre la commercialisation des offres d'accès aux parties du réseau fibre dont le déploiement est déjà complété sur le marché de gros d'accès à la boucle locale fibre à Mayotte.

351. À compter du cent-vingtième jour franc suivant la date de notification de la présente décision, en cas de retard anormal dans l'exécution de la feuille de route du RIP prévue dans le calendrier de juillet 2025 allégué par Orange, cette dernière pourra en informer l'Autorité en vue de voir prononcer la révision ou la levée de la présente injonction. Il appartiendra à l'Autorité de vérifier si ce retard est, le cas échéant, de nature à justifier qu'elle s'auto-saisisse en vue de la révision ou de la levée de la présente injonction.

352. Orange pourrait également saisir l'Autorité pour demander la révision ou la levée de la présente injonction en cas d'accord entre les parties sur un co-déploiement de la fibre à Mayotte permettant une couverture de l'ensemble du territoire, ou en cas de modification du périmètre géographique de déploiement dans le cadre de la DSP prenant en compte le déploiement déjà opéré par Orange, accompagné, le cas échéant, d'une modification des modalités de financement public du projet.

b) Obligation de communiquer auprès de l'Arcep et du Département sur l'état du réseau cuivre, sur l'état du génie civil et sur les déploiements de la fibre déjà effectués

353. Afin d'optimiser le recours à l'infrastructure existante, de limiter les risques de retard significatif dans le déploiement de la fibre à Mayotte et d'ajuster, le cas échéant, ce déploiement afin de couvrir en priorité les zones dont le réseau haut débit a été particulièrement dégradé suite au passage du cyclone, le délégataire du RIP doit pouvoir disposer d'informations complètes et à jour sur l'état du réseau cuivre, l'état du génie civil et les déploiements de la fibre déjà réalisés par Orange.

354. Il convient dès lors d'enjoindre à Orange de communiquer à l'Arcep et au Département, sous 15 jours ouvrés à compter de la date de notification de la présente décision, un état des lieux des déploiements de la fibre déjà réalisés par Orange à Mayotte, ainsi qu'un rapport actualisé sur l'état du réseau cuivre et des infrastructures de génie civil sous son contrôle. Les informations devront être communiquées de façon géographiquement aussi granulaire que possible (à un niveau infra-communal). Orange devra également fournir dans les meilleurs délais, et au maximum dans un délai de 5 jours ouvrés à compter de la demande, tout complément d'information qui serait sollicité par l'Arcep ou le Département afin de préciser les informations communiquées.

355. Il apparaît également nécessaire qu'Orange communique dans un délai raisonnable à l'Arcep et au Département toute modification de l'état du génie civil haut débit et très haut débit sous son contrôle qui surviendrait pendant la période de déploiement du projet RIP.

c) Obligation de garantir au délégataire l'accès aux infrastructures de génie civil nécessaires au déploiement du réseau fibre dans le cadre du projet RIP

356. Il convient d'enjoindre à Orange de garantir au délégataire l'accès aux infrastructures de génie civil de haut débit et de très haut débit sous son contrôle à Mayotte, afin que le déploiement du projet RIP puisse s'appuyer sur les infrastructures existantes.

DÉCISION

Article 1er : Il est enjoint à la société Orange SA, à titre conservatoire et dans l'attente d'une décision au fond, de suspendre à Mayotte leur projet de déploiement de la fibre ainsi que toute opération de démarchage sur le marché de gros d'accès à la boucle locale fibre en dehors des zones déjà déployées. Cette injonction pourra faire l'objet d'une demande de levée ou de révision dans les conditions prévues aux paragraphes 351 et 352.

Article 2 : Il est enjoint à la société Orange SA, à titre conservatoire et dans l'attente d'une décision au fond, de communiquer par écrit à l'Arcep et au Département-Région de Mayotte, dans un délai de 15 jours ouvrés à compter de la notification de la présente décision, des informations exhaustives sur l'état du réseau cuivre, sur l'état du génie civil et sur les déploiements de la fibre déjà effectués par Orange SA à Mayotte. Il est également enjoint à Orange SA de communiquer dans les meilleurs délais, et au maximum dans un délai de 5 jours ouvrés à compter de la demande, tout complément d'informations qui serait sollicité par l'Arcep ou par le Département-Région de Mayotte, et de les informer dans un délai raisonnable de toute modification de l'état du génie civil sous leur contrôle à Mayotte.

Article 3 : Il est enjoint à la société Orange SA, à titre conservatoire et dans l'attente d'une décision au fond, de garantir au délégataire du réseau d'initiative publique très haut débit de Mayotte l'accès aux infrastructures de génie civil sous leur contrôle qui seraient nécessaires au déploiement de ce réseau.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Anissa Bensalah, Mme Pauline Bruant et M. Franck Bertrand, rapporteurs, de Mme Mathilde Poulain, représentant le service économique, et l'intervention de M. Julien Neto, rapporteur général adjoint, par M. Thibaud Vergé, vice-président, président de séance, Mme Isabelle Fenayrou, vice-présidente, Mme Muriel Lacoue-Labarthe, M. Savinien Grignon-Dumoulin et M. Pascal Lagrue, membres.

La chargée de séance,	Le président de séance,
Agnès Méloute	Thibaud Vergé

© Autorité de la concurrence